Ontario

IMPROVING ONTARIO'S FINANCIAL SERVICES REGULATION:

Establishing a Single Financial Services Regulator

A DISCUSSION PAPER

September 2000

101-00165/

Introduction

The 2000 Ontario Budget announced the merger of the Ontario Securities Commission (OSC) and the Financial Services Commission of Ontario (FSCO) into a single financial services regulator. The announcement reflects the government's direction to create an effective one-window regulatory process to better serve and protect consumers, investors, pension plan members and industry participants.

The government intends to introduce legislation in the fall to create the Ontario Financial Services Commission (OFSC), a Crown Corporation with self-funding and rule-making authority responsible for regulating financial services in the Province.

David Young, Parliamentary Assistant to the Minister of Finance, the Honourable Ernie Eves, will lead consultations on this discussion paper with consumers, investors, pension plan members and industry participants across all of the regulated financial services sectors. Feedback and advice to the Minister from this consultation process will form the basis for legislation creating the Ontario Financial Services Commission.

The discussion, set out below, provides an overview of the Canadian financial services regulatory environment, outlines a vision for a new provincial regulator and sets out a proposed framework for harmonizing financial services regulation under the jurisdiction of the Province. To facilitate consultations and to solicit written comments, this discussion paper includes a number of questions.

Interested parties are invited to make written submissions by October 2, 2000. Written submissions should be sent to:

David Young, M.P.P
Parliamentary Assistant to the Minister of Finance
7 Queen's Park Crescent
Frost Building South, 7th Floor
Toronto, Ontario
M7A 1Y7

All submissions should indicate a contact person and contact details (return address, telephone, fax and e-mail address).

Parties interested in making an oral presentation to David Young should contact Melissa Cirinna at (416) 325-0393 or send e-mail at melissa.cirinna@fin.gov.on.ca.

Reason for Change: Ontario's Leadership Role

Existing Regulatory Structure and Context for Change

Historically, each of the four financial sector pillars — banks, insurers, trust companies, and securities firms — was governed by separate legislation that granted the authority to provide a core financial service. Banks provided commercial and consumer loans, accepted deposits and offered chequing accounts. Insurers underwrote and sold insurance. Trust companies provided estate and trust administration and mortgage loans. Securities firms underwrote new issues of securities, and sold and advised with respect to securities in the primary and secondary markets. There was very little overlap between the products and services offered by each pillar and cross ownership between the pillars was limited or prohibited.

Ontario's financial services regulatory framework, like that in other Canadian provinces, was created when the four pillars were separate. The responsibilities of the regulators and the legislation under which they act assume that the institutions in various parts of the financial services sector and the regulatory issues pertaining to them are materially different.

Over the last several years, the Canadian financial services landscape has shifted. The pace of change is expected to continue and intensify, reflecting the evolving needs of both consumers and business, customer demand for new products and services, the advent of new information-based, electronic technologies and global competition from specialized financial institutions and capital markets. With the elimination of most of the rules separating the four pillars, Canadian financial regulation now allows far more competition among different types of providers. The result is that many of the products and services offered to consumers by the insurance, deposit-taking and securities industries are becoming virtually indistinguishable. Many financial services providers are developing products and services which cut across traditional regulatory boundaries.

Increasingly, financial products are emerging that are very similar, such as mutual funds and segregated funds. In this case, these products are distributed by individuals and organizations licensed by both the securities and insurance regulators. About 70 per cent of life insurance agents in Ontario are also registered to sell securities. From the consumer or investor perspective, the distinctions between these products may be very difficult to perceive. However, there can be substantive differences in the regulatory regimes that govern both the products and the distributors. The public is entitled to comparable disclosure and protections for similar products.

There is also a growing shift to defined contribution pension plans which give plan members choices on how to invest their pension assets. This marks a departure from the traditional role of the plan administrator, which included sole fiduciary responsibility for investing the fund. Given this trend, there is a need for regulators to clarify the plan administrator's fiduciary duties in these plans and to enhance protection for members to ensure that they have the tools to make informed investment decisions. Not only is harmonization needed across Canadian jurisdictions, there is also a need to clarify roles for pension, insurance and securities regulators and to create a level playing field for defined contribution pension plans.

The mismatch between the regulatory structure and the marketplace has resulted in duplication and overlap of regulations, different regulatory treatment of similar products, and gaps in consumer protection.

CANADIAN REGULATORY CONTEXT

The regulators in the Canadian financial services sector include the provincial and federal governments, the provincial securities regulators, the federal and provincial regulators of trust companies, credit unions and caisses populaires, insurers, and pension plans, and the federal banking regulators. The federal regulatory effort is focused on ensuring public confidence in the Canadian financial system. This is achieved through prudential regulation which includes determining whether an institution is in sound financial condition and encouraging management and boards to adopt policies and procedures to control and manage risk. Regulation is aimed at the corporate level — very few laws apply to the consumer beyond some cost of borrowing and service charge disclosure requirements. While the latest federal proposals to reform regulation of the financial services sector would introduce two new federal agencies, the Financial Consumer Agency and the Canadian Financial Services Ombudsman, the powers of these agencies to protect consumers are limited to federally regulated institutions.

Provinces and territories regulate securities, insurance, trust and deposit-taking institutions. Securities regulators principally focus on market regulation — ensuring capital markets and market participants operate in a way that is fair and transparent, and that consumers are protected from unfair, improper or fraudulent practices. Deposit-taking institution regulators and insurance regulators look at both solvency and consumer protection concerns. Federal and provincial pension regulators protect the entitlements of pension plan members, and funding of pension plans.

There are also self-regulatory organizations in the insurance and securities industries, as well as stock exchanges and compensation funds (such as the Canadian Investor Protection Fund, the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation and the Deposit Insurance Corporation of Ontario) that supervise market activity.

In short, there are a significant number of regulatory bodies in Canada. A financial institution operating in every province and territory with both a securities subsidiary and an insurance subsidiary may have to deal with over 30 regulatory authorities, many of them with different rules and varying protections for consumers.

Provincial regulators have recognized the challenges this structure creates for the market and have taken steps to co-ordinate their activities. The securities, pension and insurance regulators have established national associations to facilitate discussions and harmonization initiatives. These associations are the Canadian Securities Administrators (CSA), the Canadian Association of Pension Supervisory Authorities (CAPSA) and the Canadian Council of Insurance Regulators (CCIR).

Several years ago, the federal government, Ontario and other interested provinces tried to forge consensus on a National Securities Commission. Although that effort was unsuccessful, it led to the CSA initiative to create a mutual reliance system in the securities sector by enabling a lead regulator to handle filings, applications and registration. Ontario remains committed to working closely with the financial services authorities of other Canadian jurisdictions to co-ordinate financial services regulation across the country.

A national forum of pension, securities and insurance regulators has also been initiated to discuss common issues arising from the growing integration of the financial services sector. This Joint Forum of Financial Market Regulators has started work on co-ordinating and streamlining market regulatory activity in Canada, across sectors and across provincial jurisdictions. Some recent examples of Joint Forum initiatives include: establishing a financial planning proficiency standard; working to harmonize the regulation of segregated funds and mutual funds; and developing standards for investment disclosure for defined contribution pension plans.

ONTARIO LEADERSHIP

The Ontario Government has taken a number of steps in recent years to strengthen the regulation of Ontario's financial services sector including: giving the OSC rule-making authority and self-funding status; merging the Ontario Insurance Commission, the Pension Commission of Ontario and the Deposit Institutions Division of the Ministry of Finance to form FSCO; and, more recently, passing legislative amendments to give the OSC additional powers to enhance investor protection, streamline regulation and promote harmonization with other provinces and territories.

The OSC and FSCO have also been working co-operatively to address the issues raised by regulatory mismatch and have taken the initiative in dealing with some of the most immediate challenges. On a provincial basis, the two regulators have established an informal council, the Ontario Council of

Financial Services Regulators, to discuss and develop co-ordinated policies; on a national basis, both regulators have been driving forces in the creation of the Joint Forum of Financial Market Regulators.

Although these informal harmonization initiatives are promising, the process has its own complexities; it is very slow and risks leaving the regulatory structure behind the changes occurring in the markets and financial services industries. More effective and proactive action could be taken more efficiently if the two agencies were combined.

The pace of change in the provision of financial services is extremely fast, and all indications point to that pace accelerating. New products, services and ways of delivering them to consumers, such as e-commerce and on-line trading, appear almost daily. A regulatory framework designed in the era when deposit-taking institutions, securities firms and insurers operated entirely different businesses cannot adapt fast enough to address new issues, even with the many positive changes that have been made by governments and regulators in recent years. Both consumer protection and industry efficiency may be at risk of being compromised. By acting now, the Government is taking timely action to respond to this risk by ensuring emerging issues can be dealt with quickly, effectively and with a single, strong voice.

Ontario is the centre of Canada's financial services markets and it is Ontario's consumers and industry members who will benefit most from the improvements proposed. An integrated financial services regulatory framework here would foster international confidence in Canada's markets by consolidating financial services regulation to make Ontario a more attractive place in which to invest and set up business.

It is timely for Ontario to create a new regulatory agency by merging FSCO and the OSC into the Ontario Financial Services Commission. An integrated, efficient regulatory framework for the financial services sector will deliver stronger consumer protection and will demonstrate Ontario's ability and willingness to adapt to the evolving financial services marketplace. It is the logical next step in the process that began with giving rule-making powers to the OSC and forming FSCO.

HARMONIZATION AND MERGER ACTIVITIES IN OTHER JURISDICTIONS

Securities, insurance, and pension regulators have been discussing harmonization and rationalization of financial services regulation for the past several years. Regulators in several other provinces have also initiated discussions about possible restructuring and mergers, and have shown renewed interest as a result of the Ontario budget announcement.

Quebec initiated a review of its financial sector and introduced reforms to share responsibility for regulating the distribution of mutual funds, insurance products and financial planning services between the Commission des valeurs mobilières du Québec and the Bureau des services financiers.

Ontario has been reviewing the regulatory restructuring and harmonization initiatives of other jurisdictions in order to benefit from their experiences. The province recognizes that the trend in a competitive global financial marketplace is to apply integrated regulation across the individual financial services industries in order to better protect consumers and ensure healthy financial markets.

The most significant reforms in harmonizing regulation of the financial services sector have occurred in Australia and the United Kingdom. Australia, in particular, has been a leader in responding to the complex, competitive and global regulatory environment. In July 1999, Australia brought all financial institutions under the supervision of three regulators: the Australian Securities and Investments Commission (ASIC), the Australian Prudential Regulation Authority and the Reserve Bank of Australia. ASIC now regulates all the market conduct (advising, selling and disclosure on financial products and services) of the securities, insurance, pension and banking industries in Australia. In February of this year, the Australian Government released draft legislation to implement the recommendations of a comprehensive review of Australia's financial system, structure and regulation to further strengthen and harmonize its financial services sector. The key aspects of the legislation are:

- uniform regulation of all financial products
- a single licensing framework for financial service providers
- minimum standards of conduct for financial service providers dealing with retail clients
- uniform disclosure obligations for all financial products provided to retail clients
- flexibility for authorization of market operations and clearing and settlement facilities.

The scope of ASIC's authority in market regulation and its integrated application across financial sectors will enable ASIC to create a one-window approach to regulation and begin to level the playing field.

In the United Kingdom, the Financial Services Authority (FSA) will become the sole regulator for the financial services industry (insurance, investment business and banking). The U.K. recently announced a target of about one year to complete and implement the Financial Services Markets Act replacing the different frameworks under which various regulators currently operate. This will consolidate existing law and self-regulatory requirements.

Other jurisdictions are also moving toward consolidation. On July 1, 2000, the Japanese government established a new regulatory body, the Financial Services Agency, to oversee securities, banking, insurance and other financial activities. On July 11, 2000, France announced plans to merge the Commission des Operations de Bourse, the country's top capital markets regulator, and the Counseil des Marches Financiers, which supervises market activity.

Vision for the Ontario Financial Services Commission

In moving towards a single financial services regulator, the government's goal is to create an integrated financial services regulatory agency that will lead Canada in consumer and investor protection.

The objective is to establish a one-window approach that will be more efficient and effective — gaps and duplication in regulation across the financial sectors in the Province will be eliminated. Consumers will be given adequate information to make informed decisions. They will be treated fairly and have adequate avenues for redress across financial sectors. Similar financial products and services in Ontario will be given equivalent and fair regulatory treatment.

The expectation is that the new financial services regulator will be in a better position to undertake the following tasks:

Public Protection

- ensure greater consumer and investor protection from unfair, improper or fraudulent practices within Ontario's financial services sector
- enhance enforcement capabilities and aggressively enforce clear and unambiguous rules to protect consumers, investors and pension plan members

Simplify and Reduce Red Tape

- simplify financial services regulation in Ontario by creating a one-window approach to regulation
- streamline and eliminate duplication, create a more level playing field for financial services products and institutions and create a business and regulatory climate that encourages investment, competition and jobs

Fairness and Transparency

- ensure common standards so that similar financial products offered by institutions now separately regulated by the OSC and FSCO are subject to equivalent regulation
- ensure managers of pools of capital operated by mutual funds, insurance companies and pension funds are subject to similar rules of conduct
- promote public confidence in and understanding of the financial system, including adequate disclosure of the benefits and risks associated with different kinds of investments and financial dealings

MARKET FREEDOM

- provide a regulatory framework that is flexible enough not to impede new products, new technologies and competition, and permit market participants to respond to change in an innovative, timely and efficient manner

COST EFFECTIVENESS

- enable more effective use of existing resources to improve services to consumers, investors and the industry itself.

Questions

1. Is the vision and scope for the new regulator as described in this paper appropriate?
2. The proposed name for the new regulator is the Ontario Financial Services Commission. Does the proposed name for the new agency adequately capture the activities of the new regulator? If not, what other name should be considered?

Key Elements of Proposed Legislation

The proposed legislation would establish the Ontario Financial Services Commission, a single integrated provincial regulator which would combine FSCO and the OSC into a comprehensive financial services regulator for the Province.

The legislation would establish the OFSC as a self-funded, non-share capital corporation with rule-making powers.

The proposed OFSC would administer, under the authority of a new Act, the statutes which are currently the responsibility of FSCO and the OSC. Thus the OFSC would have regulatory responsibility for:

- all market participants as defined in the Commodity Futures Act
- all co-operative corporations to which the Co-operative Corporations Act applies
- all credit unions, caisses populaires and leagues to which the Credit Unions and Caisses Populaires Act, 1994 applies

- all persons engaged in the business of insurance and governed by the Insurance Act
- all corporations registered or incorporated under the Loan and Trust Corporations Act
- all mortgage brokers registered under the Mortgage Brokers Act
- all persons who establish or administer a pension plan or pension fund under the Pension Benefits Act and all employers or other persons on their behalf who are required to contribute to a pension plan or pension fund
- all market participants, as defined in the Securities Act.

The OFSC would also have responsibilities under the Marine Insurance Act, the Motor Vehicle Accident Claims Act, the Prepaid Hospital and Medical Services Act and the Registered Insurance Brokers Act.

Questions

3. **Are there other financial services sectors or regulatory activities which should be included under the responsibilities of the new agency?**
4. **Are there financial services sectors or activities that should not be regulated by the new agency?**

AMALGAMATION

The goal is to ensure a smooth transition to the new regulatory entity for staff and stakeholders of both existing organizations.

The proposal is to introduce a single bill that would be proclaimed in two phases. In the first phase, the OFSC would be established to provide a framework for, and to supervise the establishment of, a single commission responsible for financial services regulation. The OSC and FSCO would continue as separate regulatory authorities until the second phase.

In the second phase, the OSC and FSCO would merge with and continue as the OFSC with rule-making powers.

GOVERNANCE

The proposed governance structure provides for an independent Commission accountable to the Minister of Finance. It is proposed the Commission have at least nine and not more than 18 members, appointed by the Lieutenant Governor in Council (LGIC) with a view to ensuring that among its

MARKET FREEDOM

- provide a regulatory framework that is flexible enough not to impede new products, new technologies and competition, and permit market participants to respond to change in an innovative, timely and efficient manner

COST EFFECTIVENESS

- enable more effective use of existing resources to improve services to consumers, investors and the industry itself.

Questions

1. **Is the vision and scope for the new regulator as described in this paper appropriate?**
2. **The proposed name for the new regulator is the Ontario Financial Services Commission. Does the proposed name for the new agency adequately capture the activities of the new regulator? If not, what other name should be considered?**

Key Elements of Proposed Legislation

The proposed legislation would establish the Ontario Financial Services Commission, a single integrated provincial regulator which would combine FSCO and the OSC into a comprehensive financial services regulator for the Province.

The legislation would establish the OFSC as a self-funded, non-share capital corporation with rule-making powers.

The proposed OFSC would administer, under the authority of a new Act, the statutes which are currently the responsibility of FSCO and the OSC. Thus the OFSC would have regulatory responsibility for:

- all market participants as defined in the Commodity Futures Act
- all co-operative corporations to which the Co-operative Corporations Act applies
- all credit unions, caisses populaires and leagues to which the Credit Unions and Caisses Populaires Act, 1994 applies

- all persons engaged in the business of insurance and governed by the Insurance Act
- all corporations registered or incorporated under the Loan and Trust Corporations Act
- all mortgage brokers registered under the Mortgage Brokers Act
- all persons who establish or administer a pension plan or pension fund under the Pension Benefits Act and all employers or other persons on their behalf who are required to contribute to a pension plan or pension fund
- all market participants, as defined in the Securities Act.

The OFSC would also have responsibilities under the Marine Insurance Act, the Motor Vehicle Accident Claims Act, the Prepaid Hospital and Medical Services Act and the Registered Insurance Brokers Act.

Questions

3. **Are there other financial services sectors or regulatory activities which should be included under the responsibilities of the new agency?**
4. **Are there financial services sectors or activities that should not be regulated by the new agency?**

AMALGAMATION

The goal is to ensure a smooth transition to the new regulatory entity for staff and stakeholders of both existing organizations.

The proposal is to introduce a single bill that would be proclaimed in two phases. In the first phase, the OFSC would be established to provide a framework for, and to supervise the establishment of, a single commission responsible for financial services regulation. The OSC and FSCO would continue as separate regulatory authorities until the second phase.

In the second phase, the OSC and FSCO would merge with and continue as the OFSC with rule-making powers.

GOVERNANCE

The proposed governance structure provides for an independent Commission accountable to the Minister of Finance. It is proposed the Commission have at least nine and not more than 18 members, appointed by the Lieutenant Governor in Council (LGIC) with a view to ensuring that among its

members, there is experience and expertise in the regulated financial services sectors. The LGIC would designate a member of the Commission as full-time Chair and Chief Executive Officer of the Commission and up to three full-time Vice-Chairs. The proposed term of office for members of the Commission would not exceed five years.

The new Commission would have decision-making, rule-making and adjudicative powers, similar to the current Ontario Securities Commission. Panels of one or more Commission members would conduct hearings and rule on enforcement and other issues. The Commission would have the power to make by-laws which would be subject to the approval of the Minister of Finance. The members of the Commission would also serve as its Board of Directors, responsible for overseeing the management of the financial and other affairs of the Commission.

It is proposed that the Commission have the authority to delegate any of its powers or duties to any employee of the Commission, except the power to conduct hearings. This authority currently exists under the Securities Act and in legislation administered by FSCO.

A separate Pension Tribunal is also proposed, of which at least three members would also be members of the Commission. The other members of the Tribunal would be qualified candidates appointed by the LGIC.

The Pension Tribunal would only have adjudicative authority. For pension hearings, the panel would be chaired by a member of the Commission who is also a member of the Pension Tribunal. Other members of the panel would be selected from the Tribunal. This will ensure pension panels have the representation and expertise needed to effectively deal with pension matters.

The proposal to create a separate Pension Tribunal reflects the unique nature of pension hearings, which often involve disputes between employers and employees.

There would continue to be a Superintendent who would exercise powers similar to those exercised by the Superintendent of Financial Services under the Insurance Act and the Pension Benefits Act. Decisions or proposed orders of the Superintendent would be subject to a hearing by either the Commission or the Pension Tribunal. The Commission would designate one of its members (who could be a Vice-Chair) or an employee to be Superintendent.

Questions

5. Should there be a separate Pension Tribunal to hear pension matters?
6. Is the proposed structure of the Pension Tribunal appropriate?

RULE-MAKING: REGULATORY TOOL TO ACHIEVE HARMONIZATION

Background

To achieve the goal of harmonization and to ensure fairness, consistency and a level playing field across financial services sectors under the jurisdiction of the Province, it is proposed that the OFSC have rule-making authority for the statutes it will be charged with administering and enforcing.

The rule-making process is responsive and flexible, ensures appropriate accountability for the regulatory system and allows for openness, public participation and certainty in regulation.

The OSC currently has rule-making authority as defined under Section 143 (1) of the Securities Act and Section 65 of the Commodity Futures Act. The OSC was given rule-making authority on January 1, 1995 to give the Commission sufficient authority to regulate effectively in a flexible, responsible and accountable manner as recommended by the Task Force on Securities Regulation (Daniels' Report).

Rule-making in the Securities Act and Commodity Futures Act gives the regulator the ability to implement rules, to amend or repeal existing regulations as necessary in the face of a rapidly changing financial marketplace, while imposing checks and balances on the exercise of that authority. With rule-making, the regulator is able to capitalize on the specialized expertise of people who are familiar not only with the framework and philosophy of the legislation but also with the practices of the regulated sectors. This expertise is accessed through both Commission staff and stakeholders, including the public at large, in the development, review and comment on proposed rules.

Regulators generally use interpretative policies to assist their stakeholders. While such policies are helpful in interpreting the law, they are not binding. Often this results in lack of consistency in the application of the law as well as inefficient use of resources, both of the regulator and the persons affected. Rules, on the other hand, are binding and provide greater certainty in the regulatory environment. They make for a level playing field among sector participants.

Currently both the OSC and FSCO use non-binding tools to assist the regulated sectors and to provide direction on various statutory provisions. However, where a matter requires a mandatory direction, the

Questions

5. **Should there be a separate Pension Tribunal to hear pension matters?**
6. **Is the proposed structure of the Pension Tribunal appropriate?**

RULE-MAKING: REGULATORY TOOL TO ACHIEVE HARMONIZATION

Background

To achieve the goal of harmonization and to ensure fairness, consistency and a level playing field across financial services sectors under the jurisdiction of the Province, it is proposed that the OFSC have rule-making authority for the statutes it will be charged with administering and enforcing.

The rule-making process is responsive and flexible, ensures appropriate accountability for the regulatory system and allows for openness, public participation and certainty in regulation.

The OSC currently has rule-making authority as defined under Section 143 (1) of the Securities Act and Section 65 of the Commodity Futures Act. The OSC was given rule-making authority on January 1, 1995 to give the Commission sufficient authority to regulate effectively in a flexible, responsible and accountable manner as recommended by the Task Force on Securities Regulation (Daniels' Report).

Rule-making in the Securities Act and Commodity Futures Act gives the regulator the ability to implement rules, to amend or repeal existing regulations as necessary in the face of a rapidly changing financial marketplace, while imposing checks and balances on the exercise of that authority. With rule-making, the regulator is able to capitalize on the specialized expertise of people who are familiar not only with the framework and philosophy of the legislation but also with the practices of the regulated sectors. This expertise is accessed through both Commission staff and stakeholders, including the public at large, in the development, review and comment on proposed rules.

Regulators generally use interpretative policies to assist their stakeholders. While such policies are helpful in interpreting the law, they are not binding. Often this results in lack of consistency in the application of the law as well as inefficient use of resources, both of the regulator and the persons affected. Rules, on the other hand, are binding and provide greater certainty in the regulatory environment. They make for a level playing field among sector participants.

Currently both the OSC and FSCO use non-binding tools to assist the regulated sectors and to provide direction on various statutory provisions. However, where a matter requires a mandatory direction, the

ability to make rules, such as the OSC's current rule-making power, is an efficient and transparent way to regulate.

Rule-Making Process

To ensure accountability, it is proposed that the rule-making process continue to be open and transparent by providing notice of proposed rules and inviting public comment. The notice would set out the proposed rule, a statement of its substance and purpose, a reference to the authority under which it is proposed, a discussion of alternatives considered, reference to any significant reports, and a description of its anticipated costs and benefits. Following the initial publication of a proposed rule, the public would be given an appropriate period of time to consider it and to submit comments to the Commission. Under the current OSC rule-making process the period is 90 days. If a proposed rule is changed materially as a result of comments received, the Commission would subject the amended rule to a subsequent notice and comment period.

Once the Commission has adopted a rule after the notice and comment process, the Commission would deliver to the Minister of Finance a copy of the rule, amended to reflect comments, and publish a summary of the comments received on the rule and the Commission's response to significant issues brought to its attention. Within a reasonable period after a rule's delivery to the Minister (currently 60 days under the OSC process), the Minister may approve or reject the rule or return it to the Commission for further consideration. If the Minister does not approve, reject or return the rule, it becomes effective within a specified time period (currently 75 days after delivery to the Minister, unless a later date is specified in the rule).

The transparency provided by the notice and comment process sets up procedural safeguards which allow stakeholders' input to rules under which they would conduct business. The Minister of Finance can choose whether to approve or reject a proposed rule, or send it back to the Commission for reconsideration. In addition, the Government retains the ability to make regulations wherever there is rule-making. In the event of an inconsistency between a rule and a regulation on the same matter, the regulation would prevail.

The rule-making process is flexible and responsive to the financial marketplace and accountable to the Minister of Finance. Employing rule-making authority where it makes sense will extend its benefits across the regulated financial sectors in Ontario.

Current Rule-Making by the OSC

No change is proposed to the subject matters on which rules may be made under the Securities Act or the Commodity Futures Act.

Section 143 (1) of the Securities Act lists 56 areas in which the OSC may make rules, including matters relating to: requirements for registrants; disclosure and use of information; the listing or trading of publicly traded securities; prospectus requirements; standards of practice and business conduct; sales practices; and requirements for record-keeping.

Section 65 of the Commodity Futures Act permits the OSC to make rules relating to such matters as: registration including applications, suspensions, cancellations and reinstatements; matters relating to registrants; disclosure and use of information; requirements of financial accounting; and regulating recognized commodity futures exchanges.

Proposed Rule-Making Under FSCO Statutes

The introduction of rule-making authority will mostly affect FSCO statutes.

It is proposed that the OFSC be able to make rules under the specific Acts administered by the new agency. The rule-making process and accountability mechanisms, which as presently proposed mirror those currently set out in the securities legislation, would be set out in the enabling legislation, while the individual statutes would specifically enumerate "heads of power" for rule-making authority.

In proposing rule-making powers for the OFSC, the Government is reviewing FSCO statutes to determine the appropriate areas for rule-making. As a starting point, the regulation-making powers in the FSCO legislation are being reviewed as candidates for rule-making heads of power. Rule-making is being proposed in those areas which are currently governed by regulation or policies. The objective would be to co-ordinate rule-making heads of power in the FSCO statutes with those in the Securities Act and the Commodity Futures Act. This will give the new regulator rule-making authority across the statutes it administers in order to begin the process of leveling the playing field and harmonizing across financial services sectors.

The review is also highlighting areas where it may be appropriate and in the public interest for the Government to retain sole responsibility for making regulations, with no rule-making authority for the new agency. Such areas may relate to substantive public policy matters or interaction with other ministries or provinces/territories. Examples of regulation-making authority that may not be appropriate for rule-making are discussed under the specific Acts.

In addition, rule-making authority may not be appropriate for the Loan and Trust Corporations Act, the Motor Vehicle Accident Claims Act and the Pre-Paid Hospital and Medical Services Act because of the unique nature of these Acts and the Government's continuing review of these areas.

Compulsory Automobile Insurance Act

One potential area for rule-making under this statute could relate to the Facility Association, and could mirror the regulation-making power in section 15(1)(c.1) of the statute which permits making amendments to the Facility's Plan of Operation.

Regulation-making powers currently in the Act that may not be appropriate for rule-making include: prescribing identifying markers such as vehicle identification numbers and providing for their use, and reporting certain information to the Minister of Transportation.

Co-operative Corporations Act

As the Minister of Finance announced in the budget speech on May 2, 2000, the Government will examine ways to revitalize the agricultural co-operative sector by streamlining the regulatory framework for financing new co-operatives. It may not be appropriate to give the new Commission extensive rule-making power with respect to co-operatives pending this review.

However, given that FSCO's responsibility to approve offering statements is very similar to duties exercised by the OSC for prospectus reviews, it is proposed that rule-making authority under this statute be limited to the financing of co-operatives. The new Commission could make rules prescribing the content and use of offering statements; the disclosure of material facts in the sale of securities by co-operatives; and any exemptions to those requirements. Offering statements are addressed in sections 34(2), 35(2),(3) and (6), and 186(a.1) of the statute and in Regulation 178, sections 12, 12.1, 12.4 and 12.6.

Credit Unions and Caisses Populaires Act, 1994

Rule-making is proposed under this Act to include matters pertaining to incorporation, internal governance, and offering statements, among other things.

For example, the type of rule-making authority proposed for offering statements is similar to that in the Securities Act regarding prospectuses and to that proposed for offering statements under the Co-operative Corporations Act (such as prescribing requirements for the content and use of offering statements, and the disclosure of material facts in the sale of securities by credit unions, and any exemptions to those requirements). Offering statements are governed by provisions of the Credit Unions and Caisses Populaires Act, 1994 in sections 77(2), 78, 80, 83 and 318; and in Regulation 76/95, sections 6 to 11.

Another proposal for rule-making authority relates to internal governance, which could include prescribing the requirements for director training programs; matters relating to the duties and functions of audit committees and of credit committees; matters to be shown in financial statements; and limits

regarding the bonding of, and insurance coverage for, directors, officers, agents and employees of the credit union. These items currently exist in Regulation 76/95 under the Credit Unions and Caisses Populaires Act, 1994 and in sections 121(1), 134(2), 137, 151, 317(1)4 and 27, and 320 of the statute.

It may not be appropriate that current regulation-making authority relating to the Deposit Insurance Corporation of Ontario (DICO) and stabilization authorities be subject to rule-making authority. The result would be that DICO, a self-regulating organization, would not be directly regulated by the proposed OFSC, and would continue to report to its stakeholders and the Minister of Finance as it is currently required to do under the Act.

Insurance Act

Proposed rule-making authority under the Insurance Act relating to automobile insurance could include: Designated Assessment Centres; property damage; underwriting, rates and risk classification; pre-inspection of automobiles and market conduct.

As well, there could be rule-making in relation to certain limited aspects of statutory accident benefit claims. For example, this could include rules relating to: disputes between insurers over who is required to pay statutory accident benefits; agreements to settle claims and disputes; assignments of statutory accident benefits; and prescribing classes of persons, classes of automobiles, and terms and limits pertaining to indemnification between insurers. The above items are currently found in Regulation 283/95, Regulation 664, Regulation 403/96, and Bulletin A-5/95.

Market conduct rules would permit the Commission to make rules prescribing standards of practice and business conduct for insurers; prescribing any activity or failure to act that constitutes an unfair or deceptive practice; and prescribing disclosure or furnishing of information to applicants for insurance, policyholders and the public. Current authority for corresponding regulation-making authority can be found in sections 121(1), 229 and 438 of the Insurance Act. Market conduct is also regulated pursuant to Regulation 7/00, and Bulletins A-11/97 and A-2/98.

Other potential heads of rule-making authority could include matters relating to: compensation corporations; regulation of agents and adjusters; group insurance; cost of borrowing; and regulation of variable insurance contracts (segregated funds).

It may not be appropriate to include rule-making authority relating to the level of statutory accident benefits, requiring insurers to offer optional benefits, or prescribing rules for interpreting the relevant regulations. As well, regulations relating to tort provisions, uninsured motorist coverage, information provided to the Ministry of Community and Social Services, and amounts payable to the Ministry of

Health, may not be suitable candidates for rule-making. The investment provisions are under legislative review and therefore not currently being considered for corresponding rule-making authority.

Mortgage Brokers Act

Proposals for rule-making authority under this statute could include registration, prospectus requirements and market conduct.

Rule-making authority for market conduct may involve rules prescribing and establishing standards of practice for mortgage brokers. Market conduct issues are currently addressed by section 33(b), (h) and (i) of the statute, and Regulation 798 under the Mortgage Brokers Act.

Pension Benefits Act

The pension sector is unique in that pension plan members are often required to participate in pension plans as a condition of employment and pension issues, in most cases, are the focus of debate between employers and employees.

Regulation-making authority under the Pension Benefits Act which may be appropriate for rule-making authority include: pension plan and pension fund administration requirements, such as plan registration requirements; investment matters; time frames for filing information; the required contents of any form or application; rules regarding the records that must be kept by plan administrators; rates of interest; and the method of calculating interest payable.

An issue for consideration is whether other, more substantive, regulation-making authority should be considered for rule-making. In this regard, rule-making authority could include: employer funding obligations; criteria that must be complied with before any surplus may be paid out of a pension fund; the extent to which pension benefits are guaranteed by the Pension Benefits Guarantee Fund; methods for calculating the value of assets and liabilities of pension plans; rules governing the wind-up of pension plans including the determination of priorities of payment and the allocation of assets; the circumstances under which funds may be withdrawn from prescribed retirement savings arrangements; and the calculation of pension benefits on marriage breakdown.

The regulation-making authority to exempt pension plans, pension funds, employees, administrators and other persons from the application of all or parts of the Act could also be considered for rule-making authority.

Questions

7. Are there areas of regulation-making that should remain solely within the Government's purview and not be subject to potential rule-making? If so, which regulation-making powers should not be subject to corresponding rule-making authority, and why?
8. In what ways should rule-making powers be expanded in order to achieve a level playing field across financial services sectors?
9. Should common rule-making powers, such as disclosure requirements, financial reporting and procedures for filing information, which cut across all the regulated sectors, be included in the enabling legislation?
10. Are there any comments regarding the current OSC rule-making process and any suggestions for improvements?
11. What is the most effective process for the new agency to communicate proposed rules, and more specifically, to provide notice of proposed rules?

INVESTIGATION, EXAMINATION AND ENFORCEMENT

The proposed investigation, examination and enforcement powers for the OFSC build on the provisions in the Securities Act and FSCO statutes.

Both FSCO and the OSC conduct informal investigations. In addition the OSC and, in certain cases, FSCO conducts formal investigations pursuant to orders. It is proposed that the OFSC's formal investigation powers be adapted from the existing provisions of the Securities Act. Furthermore, it is also proposed that there will continue to be provisions allowing for examinations and inquiries without the need for a formal investigation order.

To ensure that the new Commission has the powers needed to adequately perform its investigation and enforcement responsibilities, a number of new provisions are proposed.

It is proposed to include a provision, currently in the Insurance Act, that an officer, director or employee who is served with a summons to appear with corporate records will not be able to take the position that the records are not in his or her possession. Similarly, the provision currently in the Insurance Act permitting the Commission, upon obtaining a search warrant, to enter private dwellings to obtain relevant documents would also be included.

Questions

7. **Are there areas of regulation-making that should remain solely within the Government's purview and not be subject to potential rule-making? If so, which regulation-making powers should not be subject to corresponding rule-making authority, and why?**
8. **In what ways should rule-making powers be expanded in order to achieve a level playing field across financial services sectors?**
9. **Should common rule-making powers, such as disclosure requirements, financial reporting and procedures for filing information, which cut across all the regulated sectors, be included in the enabling legislation?**
10. **Are there any comments regarding the current OSC rule-making process and any suggestions for improvements?**
11. **What is the most effective process for the new agency to communicate proposed rules, and more specifically, to provide notice of proposed rules?**

INVESTIGATION, EXAMINATION AND ENFORCEMENT

The proposed investigation, examination and enforcement powers for the OFSC build on the provisions in the Securities Act and FSCO statutes.

Both FSCO and the OSC conduct informal investigations. In addition the OSC and, in certain cases, FSCO conducts formal investigations pursuant to orders. It is proposed that the OFSC's formal investigation powers be adapted from the existing provisions of the Securities Act. Furthermore, it is also proposed that there will continue to be provisions allowing for examinations and inquiries without the need for a formal investigation order.

To ensure that the new Commission has the powers needed to adequately perform its investigation and enforcement responsibilities, a number of new provisions are proposed.

It is proposed to include a provision, currently in the Insurance Act, that an officer, director or employee who is served with a summons to appear with corporate records will not be able to take the position that the records are not in his or her possession. Similarly, the provision currently in the Insurance Act permitting the Commission, upon obtaining a search warrant, to enter private dwellings to obtain relevant documents would also be included.

Another significant proposed change would permit evidence and material obtained under an investigation order to be disclosed without notice in certain additional circumstances, including disclosure to other regulatory agencies and self-regulating organizations.

Questions

12. **Will the new regulatory agency need investigation and enforcement powers in addition to those contained in current legislation?**

Fees

The new agency would operate on a cost-recovery basis. It is proposed that the OFSC have the power to make rules covering fees and/or assessments, as authorized by statute. In setting fees and assessments, the new agency would attempt to ensure each regulated sector pays its fair share of costs. The new regulator would ensure no market sector would subsidize any other market sector's fees and revenues.

The proposed legislation will not interfere with the OSC's commitment to reduce fees for market participants. The OSC has been successful in reducing fees by 20 per cent and is on track with its initiative to reform the fee structure to ensure fees more closely match expenses.

Other Powers

It is proposed that the OFSC have the power to enter into agreements and Memoranda Of Understanding (MOU) with financial services regulatory authorities, self-regulatory organizations and any governments or government agencies, within Canada or abroad. The Commission would be required to publish every MOU and the Minister of Finance would have 60 days from the date of publication to approve or reject an MOU.

To meet its short-term needs, it is proposed that the Commission have the authority, subject to Ministerial approval, to borrow money for periods of not more than two years.

Accountability

The goal is to ensure the OFSC carries out its responsibilities in an open, transparent and accountable way. The new agency will be accountable to the Provincial Legislature through the Minister of Finance.

Another significant proposed change would permit evidence and material obtained under an investigation order to be disclosed without notice in certain additional circumstances, including disclosure to other regulatory agencies and self-regulating organizations.

Questions

12. Will the new regulatory agency need investigation and enforcement powers in addition to those contained in current legislation?

Fees

The new agency would operate on a cost-recovery basis. It is proposed that the OFSC have the power to make rules covering fees and/or assessments, as authorized by statute. In setting fees and assessments, the new agency would attempt to ensure each regulated sector pays its fair share of costs. The new regulator would ensure no market sector would subsidize any other market sector's fees and revenues.

The proposed legislation will not interfere with the OSC's commitment to reduce fees for market participants. The OSC has been successful in reducing fees by 20 per cent and is on track with its initiative to reform the fee structure to ensure fees more closely match expenses.

Other Powers

It is proposed that the OFSC have the power to enter into agreements and Memoranda Of Understanding (MOU) with financial services regulatory authorities, self-regulatory organizations and any governments or government agencies, within Canada or abroad. The Commission would be required to publish every MOU and the Minister of Finance would have 60 days from the date of publication to approve or reject an MOU.

To meet its short-term needs, it is proposed that the Commission have the authority, subject to Ministerial approval, to borrow money for periods of not more than two years.

Accountability

The goal is to ensure the OFSC carries out its responsibilities in an open, transparent and accountable way. The new agency will be accountable to the Provincial Legislature through the Minister of Finance.

It is proposed that public accountability be achieved by:

clear governance structure

- the Lieutenant Governor in Council (LGIC) would appoint members of the Commission for a term not to exceed five years and designate a Chair and up to three Vice-Chairs
- the LGIC would appoint non-Commission members to the Pension Tribunal

transparency and public accountability in rule-making

- rules would be published for public comment and the Minister may approve, reject, or direct the OFSC to reconsider any rule
- the Government may also make regulations with respect to any matters on which the OFSC may make rules
- in the case of an inconsistency between a rule and a regulation on the same matter, the regulation would prevail

clear reporting and accountability mechanisms

- the Minister and the OFSC would enter into a Memorandum of Understanding setting out their respective roles and responsibilities, the accountability relationship and the responsibility of the Commission to provide the Minister with business plans, operational budgets and plans for any proposed significant changes in the operations or activities of the Commission and any other matter that the Minister may require
- the Minister would receive an annual report and audited financial statements and the Provincial Auditor may also audit the financial statements of the Commission

accountability to Legislative Assembly

- the Minister would table the Commission's annual report with the Legislative Assembly
- every five years, the Minister would appoint an advisory committee to review all or part of the OFSC legislation, regulations and rules deemed appropriate by the Minister, solicit the views of the public and prepare a report
- the Minister would table that report in the Legislature and a select or standing committee of the Legislative Assembly would be appointed to review the report, hear from interested parties and make recommendations to the Legislative Assembly

transparent operating framework

- the new agency would deliver to the Minister and publish an annual statement of its proposed priorities and an outline of anticipated expenditures for the next fiscal year
- before publication of its statement of priorities, the OFSC would invite public comment on the matters that should be identified as priorities

other accountability measures

- Minister's approval would be required for any borrowing by the OFSC
- agreements and Memoranda of Understanding between the OFSC and another financial services regulatory authority, any organization, and any government or government agency would be delivered to the Minister and published, and the Minister would have 60 days to approve or reject any agreement or MOU

Questions

13. What additional accountability measures may be needed given the proposed rule-making and enforcement powers of the new agency?
14. Should the proposed five-year review cover all the statutes under the administration of the new agency, or be selective? Is every five years an appropriate time frame for a review?

ORGANIZATIONAL STRUCTURE

With respect to the organizational structure, it is proposed that a functional approach be used to merge the business activities of both organizations. Although a number of factors need to be taken into consideration, including a cost-benefit analysis, resources and staffing implications, the intent is to integrate similar activities and functions within a common business group. For example, FSCO licensing and registration and OSC registration both engage in similar activities. The new Commission may wish to consider merging these activities into a single business. Other similar functions include: FSCO examinations and OSC compliance; and FSCO investigations and enforcement and OSC investigations and enforcement.

Questions

15. How should the new organization be structured to meet the challenges of the marketplace?
16. How should consumer complaints be handled in the new regulatory process?
17. Currently there is an Ombudsman designated under the Insurance Act. Should the role of the Ombudsman be expanded to other sectors of the new agency? The federal government has introduced Bill C-38, to create a Canadian Financial Services Ombudsman. Should the province work with other jurisdictions and Ottawa to create a national financial services Ombudsman?

Conclusion

The Ontario Government's intent is to introduce legislation in the upcoming fall session of the Legislature to merge the Ontario Securities Commission and the Financial Services Commission to create the Ontario Financial Services Commission – a new, more effective financial services regulator that will have the tools to promote a healthy environment for business activity, financial market integrity and consumer, investor and pension plan member confidence and protection.

transparent operating framework

- the new agency would deliver to the Minister and publish an annual statement of its proposed priorities and an outline of anticipated expenditures for the next fiscal year
- before publication of its statement of priorities, the OFSC would invite public comment on the matters that should be identified as priorities

other accountability measures

- Minister's approval would be required for any borrowing by the OFSC
- agreements and Memoranda of Understanding between the OFSC and another financial services regulatory authority, any organization, and any government or government agency would be delivered to the Minister and published, and the Minister would have 60 days to approve or reject any agreement or MOU

Questions

13. **What additional accountability measures may be needed given the proposed rule-making and enforcement powers of the new agency?**
14. **Should the proposed five-year review cover all the statutes under the administration of the new agency, or be selective? Is every five years an appropriate time frame for a review?**

ORGANIZATIONAL STRUCTURE

With respect to the organizational structure, it is proposed that a functional approach be used to merge the business activities of both organizations. Although a number of factors need to be taken into consideration, including a cost-benefit analysis, resources and staffing implications, the intent is to integrate similar activities and functions within a common business group. For example, FSCO licensing and registration and OSC registration both engage in similar activities. The new Commission may wish to consider merging these activities into a single business. Other similar functions include: FSCO examinations and OSC compliance; and FSCO investigations and enforcement and OSC investigations and enforcement.

Questions

15. **How should the new organization be structured to meet the challenges of the marketplace?**
16. **How should consumer complaints be handled in the new regulatory process?**
17. **Currently there is an Ombudsman designated under the Insurance Act. Should the role of the Ombudsman be expanded to other sectors of the new agency? The federal government has introduced Bill C-38, to create a Canadian Financial Services Ombudsman. Should the province work with other jurisdictions and Ottawa to create a national financial services Ombudsman?**

Conclusion

The Ontario Government's intent is to introduce legislation in the upcoming fall session of the Legislature to merge the Ontario Securities Commission and the Financial Services Commission to create the Ontario Financial Services Commission – a new, more effective financial services regulator that will have the tools to promote a healthy environment for business activity, financial market integrity and consumer, investor and pension plan member confidence and protection.

Background Information

	Ontario Securities Commission	Financial Services Commission of Ontario
Budget (projected 2000/2001)	Revenue: $73.1 m Expenditures: $51.5 m Capital: $4.1 m	Revenue: $36.9 m Expenditures: $36.9 m
Actual 1999/2000 Budget	Revenue: $82.4 m Expenditures: $41.3 m Capital: $5.9 m	Revenue: $35.1 m Expenditures: $35.9 m
Distributions to Government of Ontario (projected 2000/2001)	$17.5 m	Currently all revenues go to the Consolidated Revenue Fund (CRF).
Number of Employees	312	375
Corporate Structure	Self-funded Crown corporation	Provincial agency of the Ministry of Finance
Governance Structure	Commission comprised of 12 members: a full-time Chair, two Vice-Chairs and nine part-time members. The Board oversees the management of financial and other affairs of the OSC. The Commission is also an administrative, adjudicative and policy-making body.	Commission is comprised of: the Chair and two Vice-Chairs; the CEO/Superintendent of Financial Services; and the Director of Arbitrations. The Superintendent is responsible for financial and administrative affairs of FSCO. There is also an independent Tribunal that holds hearings. The Tribunal consists of 12 part-time members, including a Chair and Vice-Chair that are also Commission members.
Financial Services Sectors Served	Capital markets registrants, investment products (including mutual funds), markets and clearing and settlement systems; all issues of securities traded in Ontario's capital markets.	Insurance Pensions Credit Unions/Caisses Populaires Co-operatives Mortgage Brokers Loan and Trust

Responsibility for Policy	Commission makes rules (subject to Ministerial approval); Commission makes recommendations to the Minister of Finance for changes in legislation	Commission recommends to the Minister of Finance changes in legislation. The Superintendent has the authority to make regulatory policy.
Statutes Administered	♦ Commodity Futures Act ♦ Securities Act	♦ Co-operative Corporations Act ♦ Credit Unions and Caisses Populaires Act, 1994 ♦ Compulsory Automobile Insurance Act ♦ Financial Services Commission of Ontario Act, 1997 ♦ Insurance Act ♦ Loan and Trust Corporations Act ♦ Marine Insurance Act ♦ Mortgage Brokers Act ♦ Motor Vehicle Accident Claims Act ♦ Pension Benefits Act ♦ Prepaid Hospital and Medical Services Act

Ontario

AMÉLIORER LA RÉGLEMENTATION DES SERVICES FINANCIERS :

Établir un organisme de réglementation unique

DOCUMENT DE CONSULTATION

Septembre 2000

Introduction

Dans le Budget de l'Ontario de 2000, le ministre des Finances annonçait la fusion de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO) et de la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) pour former un seul organisme de réglementation des services financiers. Cette annonce reflète l'intention du gouvernement de créer un processus de réglementation efficace et unifié pour mieux servir et protéger les consommateurs, les investisseurs, les participants aux régimes de retraite et les membres de l'industrie.

À l'automne, le gouvernement a l'intention de déposer une loi visant à créer une nouvelle commission des services financiers, une société de la Couronne qui aura la statut d'organisme autofinancé et sera habilitée à établir des règles pour régir les services financiers de l'Ontario.

M. David Young, adjoint parlementaire au ministre des Finances, l'honorable Ernie Eves, dirigera les consultations sur le présent document de travail auprès des consommateurs, des investisseurs, des participants aux régimes de retraite et des membres de l'industrie de tous les secteurs réglementés des services financiers. Les réactions et les conseils émanant du processus de consultation formeront la pierre angulaire de la loi qui créera la nouvelle commission des services financiers de l'Ontario.

L'analyse qui suit donne un aperçu du contexte de la réglementation des services financiers au Canada, décrit les paramètres possibles du nouvel organisme de réglementation et propose un cadre visant l'harmonisation des règlements sur les services financiers qui relèvent de la province. Pour faciliter les consultations et obtenir des observations écrites, le présent document propose un certain nombre de questions.

Les parties intéressées sont invitées à faire parvenir leurs observations écrites d'ici le 2 octobre 2000 à :

David Young, député
Adjoint parlementaire au ministre des Finances
7 Queen's Park Crescent
Édifice Frost Sud, 7e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1Y7

Prière de donner le nom d'une personne-ressource et ses coordonnées (adresses postale et électronique, numéros de téléphone et de télécopieur).

Les parties intéressées à présenter des observations de vive voix à M. David Young doivent communiquer avec Melissa Cirinna au (416) 325-0393 ou par courriel à melissa.cirinna@fin.gov.on.ca.

L'évolution du rôle de l'Ontario dans le secteur des services financiers

Structure de réglementation actuelle et contexte de sa transformation

Jusqu'à tout récemment, les quatre piliers du secteur financier, à savoir les banques, les assureurs, les sociétés de fiducie et les maisons de courtage en valeurs mobilières, étaient régis par des textes législatifs distincts qui leur accordaient le pouvoir de fournir un service financier de base. Ainsi, les banques accordaient des prêts commerciaux et des prêts à la consommation, acceptaient les dépôts et offraient des comptes chèques. Les assureurs souscrivaient et vendaient de l'assurance. Les sociétés de fiducie offraient des services d'administration de patrimoines et de fiducies et accordaient des prêts hypothécaires. Les maisons de courtage en valeurs mobilières souscrivaient les nouvelles émissions de valeurs, vendaient des valeurs sur les marchés primaire et secondaire et donnaient des conseils à ce chapitre. Il y avait peu de chevauchements entre les produits et services offerts par chacun de ces piliers et la propriété croisée était limitée, voire interdite.

En Ontario, comme dans d'autres provinces du Canada, le cadre de réglementation des services financiers a été établi à une époque où les quatre piliers du secteur financier étaient distincts. Les responsabilités des organismes de réglementation et les lois qui les régissent reposent encore sur l'hypothèse selon laquelle les institutions des différents piliers du secteur financier et la réglementation qui les régit sont très différentes.

Depuis plusieurs années, le commerce des services financiers canadiens connaît des changements dont le rythme devrait se maintenir, voire s'accélérer. Ces changements reflètent les nouveaux besoins des consommateurs et des entreprises, la demande de nouveaux produits et services, l'avènement de nouvelles technologies et la concurrence mondiale des établissements financiers spécialisés et des marchés financiers. Avec la disparition de la plupart des règles qui séparaient les quatre piliers, la réglementation des services financiers au Canada permet maintenant une plus grande concurrence entre les différents types de fournisseurs. Par conséquent, il est devenu quasi impossible de distinguer bon nombre des produits et des services offerts par les compagnies d'assurances, les institutions de dépôt et les maisons de courtage en valeurs mobilières. De nombreux fournisseurs de services financiers créent des produits et des services qui abattent les obstacles traditionnels de la réglementation.

Or, on constate l'arrivée sur le marché de produits financiers très semblables. Par exemple, des fonds communs de placement (fonds mutuels) et des fonds distincts sont distribués par des sociétés ou des particuliers régis par les organismes de réglementation des maisons de courtage en valeurs mobilières et des compagnies d'assurances. En Ontario, environ 70 % des agents d'assurance-vie sont également inscrits comme courtiers en valeurs mobilières. Pour les consommateurs et les investisseurs, il peut être très difficile de saisir les différences entre ces produits. Cependant, la réglementation qui s'applique à ces produits et à leurs distributeurs peut varier considérablement. Le public a droit à des renseignements et à une protection comparables lorsqu'il se procure des produits semblables.

En outre, de plus en plus de régimes de retraite à cotisations déterminées offrent à leurs participants des choix concernant le placement de leurs avoirs de retraite. Ce service s'écarte du rôle traditionnel de l'administrateur du régime qui, en sa qualité de fiduciaire, prenait seul les décisions concernant le placement des fonds. Il faut donc que les organismes de réglementation clarifient le rôle fiduciaire des administrateurs de régimes et protègent mieux les participants afin de leur donner les outils nécessaires pour prendre des décisions éclairées. Non seulement il est nécessaire d'harmoniser les différents services dans l'ensemble du pays, mais il importe également d'éclaircir le rôle des organismes qui régissent les secteurs des régimes de retraite, des assurances et des valeurs mobilières et d'instaurer des règles équitables concernant les régimes de retraite à cotisations déterminées.

À cause du décalage entre la structure de réglementation et le marché, les règlements se chevauchent ou font double emploi, des produits semblables sont traités différemment et la protection des consommateurs varie.

Contexte de la réglementation au Canada

Au Canada, la réglementation des services financiers est assurée par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, les commissions provinciales des valeurs mobilières, les organismes provinciaux et fédéraux de réglementation des sociétés de fiducie, des *credit unions* et caisses populaires, des assureurs et des régimes de retraite ainsi que par les organismes fédéraux de réglementation des banques. Au palier fédéral, le rôle des organismes de réglementation consiste surtout à donner au public confiance dans le système financier canadien. À cette fin, des règles de prudence sont établies pour déterminer notamment si une institution est en bonne situation financière et encourager la direction et les conseils d'administration à adopter des politiques et des procédures visant le contrôle et la gestion du risque. La réglementation vise le fonctionnement global des institutions; très peu de lois concernent les consommateurs, si ce n'est l'obligation de divulguer les coûts d'emprunt et les frais de service. En vertu des plus récentes propositions fédérales concernant la réforme de la réglementation des services financiers, deux nouveaux organismes fédéraux verraient le jour : l'Agence des consommateurs de produits et services financiers et l'Ombudsman des services financiers canadiens. Cependant, leurs pouvoirs en matière de protection des consommateurs se limiteraient aux institutions sous réglementation fédérale.

Les provinces et les territoires réglementent les maisons de courtage en valeurs mobilières, les compagnies d'assurances, les sociétés de fiducie et les institutions de dépôt. Les organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières se concentrent principalement sur la réglementation du marché, s'assurant que les marchés financiers et ceux qui y évoluent se comportent de manière équitable et transparente, et que les consommateurs sont protégés contre les pratiques déloyales ou frauduleuses. Les organismes de réglementation des institutions de dépôt et des compagnies d'assurances se concentrent sur les questions de solvabilité et de protection des consommateurs. Les organismes fédéraux et provinciaux de réglementation des régimes de retraite protègent les droits des participants aux régimes et le financement des régimes.

En outre, des organismes d'autoréglementation dans le secteur des assurances et des valeurs mobilières ainsi que les bourses et les fonds d'indemnisation (p. ex., le Fonds canadien de protection des épargnants, la Société

canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes et la Société ontarienne d'assurance-dépôts) supervisent les marchés.

Bref, il existe un nombre important d'organismes de réglementation au Canada. Une institution financière qui fait des affaires dans chaque province et territoire et offre des services de courtage en valeurs mobilières et des produits d'assurances peut avoir à traiter avec plus de 30 organismes de réglementation, dont bon nombre varient selon les règles et les mesures de protection des consommateurs qu'ils imposent.

Les organismes de réglementation provinciaux sont conscients des difficultés que pose cette structure pour le marché et ont pris des mesures pour coordonner leurs activités. Les organismes de réglementation des maisons de courtage en valeurs mobilières, des régimes de retraite et des compagnies d'assurances ont établi des associations nationales pour faciliter les discussions et l'harmonisation. Ces associations sont les Autorités canadiennes en valeurs mobilières, l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite et le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance.

Il y a plusieurs années, le gouvernement fédéral, l'Ontario et d'autres provinces ont tenté de s'entendre sur une commission nationale des valeurs mobilières. Cette initiative a échoué, mais elle a mené à l'institution des Autorités canadiennes en valeurs mobilières, en vue de créer un système fondé sur la confiance mutuelle dans le secteur des valeurs mobilières en permettant à un organisme de réglementation directeur de s'occuper des dépôts, des demandes et de l'inscription. L'Ontario est toujours désireux de travailler en étroite collaboration avec les organismes du secteur des services financiers des autres provinces et territoires du Canada en vue de la coordination de la réglementation des services financiers à l'échelle du pays.

Un forum national des organismes de réglementation des régimes de retraite, des maisons de courtage en valeurs mobilières et des compagnies d'assurances a également été organisé pour discuter des problèmes communs soulevés par l'intégration croissante des services financiers. Le Forum conjoint des autorités de réglementation du marché financier a commencé à coordonner et à simplifier l'activité de réglementation au Canada entre les secteurs et entre les provinces. Parmi les initiatives récentes du Forum, on relève l'établissement d'une norme de compétence en planification financière; l'harmonisation de la réglementation des fonds distincts et des fonds communs de placement; l'élaboration de normes pour la divulgation de renseignements sur le placement dans le cas des régimes de retraite à cotisations déterminées.

L'ONTARIO À L'AVANT-GARDE

Au cours des dernières années, le gouvernement de l'Ontario a pris un certain nombre de mesures pour resserrer la réglementation du secteur des services financiers de la province, notamment en accordant à la CVMO le pouvoir d'établir des règles et le statut d'organisme autofinancé, et en fusionnant la Commission des assurances de l'Ontario, la Commission des régimes de retraite de l'Ontario et la Division des établissements de dépôt du ministère des Finances pour former la Commission des services financiers de l'Ontario. Plus récemment, des modifications législatives ont été adoptées pour accorder à la CVMO plus de pouvoirs afin de mieux protéger les investisseurs, de simplifier la réglementation et de favoriser l'harmonisation avec les autres provinces et les territoires.

La CVMO et la CSFO examinent ensemble les questions soulevées par le décalage dans la réglementation et ont pris l'initiative de s'occuper des problèmes les plus pressants. Au palier provincial, les deux organismes de réglementation ont établi un conseil non officiel, le Conseil des autorités de réglementation des services financiers de l'Ontario, chargé d'élaborer des politiques coordonnées, tandis qu'à l'échelle nationale, ils ont été les deux moteurs de la création du Forum conjoint des autorités de réglementation du marché.

Bien que ces initiatives non officielles d'harmonisation soient prometteuses, le processus demeure complexe. Il est très lent et risque de ne pas faire progresser la structure de réglementation aussi rapidement que les marchés et les industries des services financiers. Des mesures plus efficaces et proactives pourraient être prises si les deux organismes étaient combinés.

La prestation des services financiers connaît une évolution ultrarapide, et rien ne laisse entrevoir un ralentissement. De nouveaux produits et services et de nouvelles façons de les offrir aux consommateurs, comme le commerce électronique et les transactions mobilières en ligne, voient le jour presque quotidiennement. Un cadre de réglementation conçu à l'époque où les institutions de dépôt, les maisons de courtage en valeurs mobilières et les compagnies d'assurances exploitaient des entreprises totalement différentes ne peut s'adapter assez rapidement aux nouveaux enjeux, même en dépit des nombreux changements positifs apportés par les gouvernements et les organismes de réglementation au cours des dernières années. La protection des consommateurs et l'efficacité de l'industrie risquent d'en souffrir. En agissant maintenant, le gouvernement s'assure qu'il pourra traiter des questions d'actualité rapidement, efficacement et par l'entremise d'un organisme solide et unique.

L'Ontario est au coeur des marchés des services financiers du Canada et ce sont les consommateurs et les membres de l'industrie de cette province qui profiteront le plus des améliorations proposées. Un cadre intégré de réglementation des services financiers en Ontario favoriserait la confiance dans les marchés canadiens chez les investisseurs internationaux en consolidant la réglementation des services financiers pour faire de l'Ontario un endroit plus intéressant pour investir et faire des affaires.

Le moment est venu pour l'Ontario de créer un nouvel organisme de réglementation en regroupant la CSFO et la CVMO. Un cadre de réglementation intégré et efficace permettrait de mieux protéger les consommateurs et témoignerait de la capacité et de la volonté de l'Ontario de s'adapter aux changements que connaît le marché des services financiers. Cette mesure constitue la suite logique des initiatives qui ont accordé à la CVMO le pouvoir d'établir des règles et contribué à la formation de la CSFO.

HARMONISATION ET FUSIONS : CE QUI SE FAIT AILLEURS

Les organismes de réglementation des maisons de courtage en valeurs mobilières, des compagnies d'assurances et des régimes de retraite discutent de l'harmonisation et de la rationalisation de la réglementation des services financiers depuis plusieurs années. Les organismes de réglementation de plusieurs autres provinces ont également amorcé des discussions sur la mise en oeuvre éventuelle d'une restructuration et de fusions, surtout depuis l'annonce faite dans le Budget de l'Ontario.

Le Québec a amorcé un examen de son secteur financier et a déposé des réformes qui prévoient le partage des responsabilités concernant la réglementation de la distribution des fonds communs de placement, des produits d'assurances et des services de planification financière entre la Commission des valeurs mobilières du Québec et le Bureau des services financiers.

L'Ontario a examiné les initiatives d'harmonisation et de restructuration de la réglementation dans d'autres territoires afin de tirer parti de leurs expériences. Il a constaté qu'à cause de la mondialisation et de la concurrence accrue des marchés financiers, il est courant d'appliquer une réglementation intégrée à l'ensemble des services financiers afin de mieux protéger les consommateurs et d'assurer la santé des marchés financiers.

Les réformes les plus importantes au regard de l'harmonisation de la réglementation du secteur des services financiers ont été menées en Australie et au Royaume-Uni. L'Australie s'est adaptée rapidement à un contexte réglementaire complexe, compétitif et mondial. Depuis juillet 1999, toutes les institutions financières sont régies par trois organismes de réglementation : l'Australian Securities and Investments Commission (ASIC), l'Australian Prudential Regulation Authority et la Reserve Bank of Australia. L'ASIC régit maintenant toutes les activités (conseils, vente et divulgation de renseignements afférents aux services et produits financiers) des maisons de courtage en valeurs mobilières, des compagnies d'assurances, des régimes de retraite et des banques en Australie. En février 2000, le gouvernement déposait un projet de loi visant à mettre en oeuvre les recommandations découlant d'un examen global de la structure et de la réglementation du système financier australien afin de resserrer et d'harmoniser davantage le secteur des services financiers. En voici les grandes lignes :

- réglementation uniforme de tous les produits financiers;
- cadre unique de délivrance des permis aux fournisseurs de services financiers;
- normes de conduite imposées aux fournisseurs de services financiers;
- obligations uniformes de divulguer les renseignements afférents aux produits financiers offerts aux clients;
- marge de manoeuvre pour autoriser les transactions sur le marché et les mécanismes de compensation et de règlement.

L'étendue de son pouvoir de réglementation et son application à l'ensemble des secteurs financiers permettront à l'ASIC de créer une réglementation unifiée et de rendre les règles du jeu plus équitables.

Au Royaume-Uni, la Financial Services Authority (FSA) deviendra le seul organisme de réglementation du secteur des services financiers (compagnies d'assurances, sociétés de placement et banques). Le gouvernement vient d'annoncer qu'il se donne environ un an pour rédiger et promulguer la *Financial Services Markets Act*, qui remplacera les différents cadres qui régissent actuellement les divers organismes de réglementation, ce qui consolidera les textes de loi et les exigences d'autoréglementation actuels.

D'autres pays ont également entamé des fusions. Ainsi, le 1er juillet 2000, le gouvernement du Japon a créé un nouvel organisme de réglementation des services financiers qui surveillera les activités des maisons de courtage en valeurs mobilières, des banques, des compagnies d'assurances et d'autres activités financières. Le 11 juillet

2000, la France a annoncé un plan visant à fusionner la Commission des Opérations de Bourse, le principal organisme de réglementation des marchés financiers de ce pays, et le Conseil des Marchés Financiers, qui supervise les activités sur les marchés.

Caractéristiques d'une nouvelle commission des services financiers de l'Ontario

En travaillant à la création d'un organisme unique de réglementation des services financiers, le gouvernement vise à créer une autorité de réglementation intégrée qui fera figure de proue au Canada en ce qui concerne la protection des consommateurs et des investisseurs.

Il s'agit d'établir une approche unifiée, qui sera plus efficace puisque les lacunes et les chevauchements seront éliminés. Les consommateurs disposeront des renseignements nécessaires pour faire des choix éclairés. Ils seront traités équitablement et disposeront de mécanismes de recours adéquats. Les produits et services financiers semblables en Ontario seront réglementés équitablement et d'une manière équivalente.

Le nouvel organisme de réglementation des services financiers devrait pouvoir remplir plus facilement les tâches suivantes :

Protection du public

- mieux protéger les consommateurs et les investisseurs contre les pratiques déloyales et frauduleuses dans le secteur des services financiers de l'Ontario;
- améliorer les capacités d'application des lois et règlements et appliquer rigoureusement des règles claires visant à protéger les consommateurs, les investisseurs et les participants aux régimes de retraite.

Simplification et réduction des formalités administratives

- simplifier la réglementation des services financiers en Ontario en l'unifiant;
- éliminer les doubles emplois, établir des règles du jeu plus équitables relativement aux produits et services financiers et aux institutions qui les offrent et créer un climat commercial et réglementaire propice à l'investissement, à la concurrence et à la création d'emplois.

Équité et transparence

- assurer la mise en place de normes communes pour que des produits financiers semblables offerts par des institutions qui sont régies séparément par la CVMO et la CSFO soient assujettis à des règlements équivalents;

- s'assurer que les gestionnaires des capitaux mis en commun dans le cadre de fonds communs de placement, de polices d'assurances et de régimes de retraite sont assujettis à des règles de conduite semblables;
- faire en sorte que le public ait confiance dans le système financier en lui divulguant les renseignements nécessaires et en lui expliquant les avantages et les risques associés à différents genres de placements et de transactions financières.

LIBERTÉ DU MARCHÉ

- établir un cadre réglementaire suffisamment flexible pour ne pas entraver la concurrence, ni empêcher l'arrivée de nouveaux produits et de nouvelles technologies et pour permettre aux participants de réagir aux changements futurs au moment opportun et d'une manière novatrice et efficace.

EFFICACITÉ DES COÛTS

- favoriser une utilisation plus efficace des ressources existantes pour améliorer les services aux consommateurs, aux investisseurs et à l'industrie elle-même.

Questions

1. **Les caractéristiques et le champ d'action du nouvel organisme de réglementation décrits dans le présent document sont-ils appropriés?**
2. **À votre avis, quel nom décrirait le mieux les activités du nouvel organisme de réglementation (p. ex., Commission des services financiers de l'Ontario)?**

Principaux éléments de la loi proposée

La loi proposée ferait de la nouvelle commission des services financiers, issue de la fusion de la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) et de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO), l'organisme de réglementation de l'ensemble des services financiers de l'Ontario.

En vertu de cette loi, la nouvelle commission serait une société autofinancée, sans capital-actions, dotée du pouvoir d'établir des règles.

La nouvelle commission administrerait, sous le régime de la loi proposée, les lois actuellement administrées par la CSFO et la CVMO. Elle s'appliquerait donc aux secteurs des services financiers suivants :

- tous les participants au marché au sens de la *Loi sur les contrats à terme sur marchandises*;

- s'assurer que les gestionnaires des capitaux mis en commun dans le cadre de fonds communs de placement, de polices d'assurances et de régimes de retraite sont assujettis à des règles de conduite semblables;
- faire en sorte que le public ait confiance dans le système financier en lui divulguant les renseignements nécessaires et en lui expliquant les avantages et les risques associés à différents genres de placements et de transactions financières.

LIBERTÉ DU MARCHÉ

- établir un cadre réglementaire suffisamment flexible pour ne pas entraver la concurrence, ni empêcher l'arrivée de nouveaux produits et de nouvelles technologies et pour permettre aux participants de réagir aux changements futurs au moment opportun et d'une manière novatrice et efficace.

EFFICACITÉ DES COÛTS

- favoriser une utilisation plus efficace des ressources existantes pour améliorer les services aux consommateurs, aux investisseurs et à l'industrie elle-même.

Questions

1. **Les caractéristiques et le champ d'action du nouvel organisme de réglementation décrits dans le présent document sont-ils appropriés?**
2. **À votre avis, quel nom décrirait le mieux les activités du nouvel organisme de réglementation (p. ex., Commission des services financiers de l'Ontario)?**

Principaux éléments de la loi proposée

La loi proposée ferait de la nouvelle commission des services financiers, issue de la fusion de la Commission des services financiers de l'Ontario (CSFO) et de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO), l'organisme de réglementation de l'ensemble des services financiers de l'Ontario.

En vertu de cette loi, la nouvelle commission serait une société autofinancée, sans capital-actions, dotée du pouvoir d'établir des règles.

La nouvelle commission administrerait, sous le régime de la loi proposée, les lois actuellement administrées par la CSFO et la CVMO. Elle s'appliquerait donc aux secteurs des services financiers suivants :

- tous les participants au marché au sens de la *Loi sur les contrats à terme sur marchandises*;

- toutes les sociétés coopératives assujetties à la *Loi sur les sociétés coopératives*;
- toutes les caisses populaires, *credit unions* et fédérations assujetties à la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions*;
- toutes les personnes engagées dans le commerce des assurances et régies par la *Loi sur les assurances*;
- toutes les sociétés constituées en personnes morales ou inscrites en vertu de la *Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie*;
- tous les courtiers en hypothèques inscrits en vertu de la *Loi sur les courtiers en hypothèques*;
- toutes les personnes qui établissent ou administrent un régime de retraite ou une caisse de retraite en vertu de la *Loi sur les régimes de retraite* ainsi que tous les employeurs ou leurs représentants qui doivent cotiser à un régime de retraite ou à une caisse de retraite;
- tous les participants au marché au sens de la *Loi sur les valeurs mobilières*.

La nouvelle commission aurait également des responsabilités en vertu de la *Loi sur l'assurance maritime*, de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles*, de la *Loi sur les services hospitaliers et médicaux prépayés* et de la *Loi sur les courtiers d'assurances inscrits*.

Questions

3. **La nouvelle commission devrait-elle être responsable d'autres secteurs des services financiers et d'autres activités de réglementation?**
4. **Y a-t-il des secteurs ou des activités dont elle ne devrait pas s'occuper?**

FUSION

Il s'agit d'assurer une transition harmonieuse vers la nouvelle entité de réglementation pour le personnel des deux organismes et les institutions qui en relèvent.

Il est proposé de déposer un seul projet de loi et de promulguer la loi en deux étapes. Dans un premier temps, une nouvelle entité serait établie pour superviser l'établissement d'une commission unique chargée de la réglementation des services financiers et instituer le cadre nécessaire à cette fin. La CVMO et la CSFO demeureraient distincts jusqu'à la seconde étape.

Dans un second temps, la CVMO et la CSFO fusionneraient avec l'entité constituée à la première étape pour former la nouvelle commission des services financiers qui serait dotée du pouvoir d'établir des règles.

- toutes les sociétés coopératives assujetties à la *Loi sur les sociétés coopératives*;
- toutes les caisses populaires, *credit unions* et fédérations assujetties à la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions*;
- toutes les personnes engagées dans le commerce des assurances et régies par la *Loi sur les assurances*;
- toutes les sociétés constituées en personnes morales ou inscrites en vertu de la *Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie*;
- tous les courtiers en hypothèques inscrits en vertu de la *Loi sur les courtiers en hypothèques*;
- toutes les personnes qui établissent ou administrent un régime de retraite ou une caisse de retraite en vertu de la *Loi sur les régimes de retraite* ainsi que tous les employeurs ou leurs représentants qui doivent cotiser à un régime de retraite ou à une caisse de retraite;
- tous les participants au marché au sens de la *Loi sur les valeurs mobilières*.

La nouvelle commission aurait également des responsabilités en vertu de la *Loi sur l'assurance maritime*, de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles*, de la *Loi sur les services hospitaliers et médicaux prépayés* et de la *Loi sur les courtiers d'assurances inscrits*.

Questions

3. La nouvelle commission devrait-elle être responsable d'autres secteurs des services financiers et d'autres activités de réglementation?

4. Y a-t-il des secteurs ou des activités dont elle ne devrait pas s'occuper?

FUSION

Il s'agit d'assurer une transition harmonieuse vers la nouvelle entité de réglementation pour le personnel des deux organismes et les institutions qui en relèvent.

Il est proposé de déposer un seul projet de loi et de promulguer la loi en deux étapes. Dans un premier temps, une nouvelle entité serait établie pour superviser l'établissement d'une commission unique chargée de la réglementation des services financiers et instituer le cadre nécessaire à cette fin. La CVMO et la CSFO demeureraient distincts jusqu'à la seconde étape.

Dans un second temps, la CVMO et la CSFO fusionneraient avec l'entité constituée à la première étape pour former la nouvelle commission des services financiers qui serait dotée du pouvoir d'établir des règles.

GESTION

La structure de gestion proposée prévoit une commission indépendante qui serait comptable au ministre des Finances. Il est proposé que la nouvelle commission compte entre neuf et 18 membres, nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, dans le but d'assurer parmi ses membres un éventail d'expérience et d'expertise dans les secteurs des services financiers réglementés. Le lieutenant-gouverneur en conseil nommerait un membre de la commission au poste de président et directeur général de la commission et jusqu'à trois vice-présidents à plein temps. Les membres de la commission siégeraient pour un mandat d'au plus cinq ans.

Les pouvoirs de la nouvelle commission, à savoir l'établissement de règles, la prise de décisions et l'arbitrage, seraient semblables à ceux de la CVMO. Des comités formés d'un ou de plusieurs membres de la commission tiendraient des audiences et statueraient sur des questions découlant de l'application de la loi et autres. La commission aurait le pouvoir d'adopter un règlement interne qui serait soumis à l'approbation du ministre des Finances. Les membres de la commission en constitueraient également le conseil d'administration, qui serait chargé de superviser la gestion des affaires financières et autres de la Commission.

Il est proposé que la commission ait le pouvoir de déléguer à ses employés ses pouvoirs et obligations, sauf le pouvoir de mener des audiences, qui est déjà prévu dans la *Loi sur les valeurs mobilières* et dans les lois administrées par la CSFO.

Il est également proposé de créer un tribunal administratif distinct chargé des questions liées aux régimes de retraite dont au moins trois membres seraient également membres de la commission. Les autres membres seraient des candidats qualifiés nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Le tribunal administratif chargé des questions liées aux régimes de retraite n'aurait qu'un pouvoir d'arbitrage. En ce qui concerne les audiences sur les régimes de retraite, le comité serait présidé par un membre de la commission qui serait également membre du tribunal administratif en question. Les autres membres du comité proviendraient du tribunal. Ce faisant, le comité chargé des questions liées aux régimes de retraite pourrait compter sur une représentation et une expertise appropriées.

La création proposée d'un tribunal administratif chargé des questions liées aux régimes de retraite tient à la nature particulière des audiences relatives aux régimes de retraite qui font souvent intervenir des différends entre employeurs et employés.

Le poste de surintendant serait maintenu et son titulaire exercerait des pouvoirs semblables à ceux exercés par le surintendant des services financiers aux termes de la *Loi sur les assurances* et de la *Loi sur les régimes de retraite*. Les décisions et les ordonnances proposées du surintendant feraient l'objet d'une audience de la commission ou du tribunal administratif chargé des questions liées aux régimes de retraite. Un membre (peut-être un vice-président) ou un employé de la commission serait nommé à ce poste.

Questions

5. **Devrait-il y avoir un tribunal administratif distinct pour s'occuper des questions liées aux régimes de retraite?**
6. **La structure proposée pour le tribunal administratif chargé des questions liées aux régimes de retraite est-elle appropriée?**

ÉTABLISSEMENT DE RÈGLES : INSTRUMENT DE RÉGLEMENTATION POUR PARVENIR À L'HARMONISATION

Renseignements généraux

Pour parvenir à l'harmonisation et assurer l'uniformité et des règles du jeu équitables dans tous les secteurs de services financiers qui ressortissent à la province, on propose que la nouvelle commission des services financiers de l'Ontario ait le pouvoir d'établir des règles relativement aux lois qu'elle sera chargée d'administrer et de mettre en application.

L'établissement de règles est un processus souple qui assure la responsabilité appropriée envers le système de réglementation, une participation ouverte du public et une réglementation solide qui inspire confiance.

La CVMO a actuellement le pouvoir d'établir des règles défini au paragraphe 143 (1) de la *Loi sur les valeurs mobilières* et de l'article 65 de la *Loi sur les contrats à terme sur marchandises*. C'est le 1er janvier 1995 que ce pouvoir a été accordé à la CVMO afin de lui donner suffisamment d'autorité pour qu'elle puisse réglementer efficacement et d'une manière souple et responsable le marché des valeurs mobilières, conformément aux recommandations du Groupe d'étude sur la réglementation des valeurs (rapport Daniels).

L'établissement de règles prévu dans la *Loi sur les valeurs mobilières* et la *Loi sur les contrats à terme sur marchandises* accorde à l'organisme de réglementation un pouvoir équilibré qui lui permet de mettre en oeuvre des règles et de modifier ou d'abroger des règlements existants en fonction des changements rapides que connaissent les marchés financiers. Si l'organisme de réglementation a le pouvoir d'établir des règles, il peut alors profiter de l'expertise des personnes qui connaissent non seulement l'esprit et la lettre de la loi, mais également les pratiques des secteurs réglementés. Cette expertise, accessible par l'entremise du personnel de la CVMO et des intéressés, notamment le grand public, est mise à contribution pour l'élaboration, l'examen et l'analyse des règles proposées.

Les organismes de réglementation utilisent habituellement des politiques d'interprétation pour aider les institutions qui relèvent d'eux. Bien que de telles politiques soient utiles pour interpréter la loi, elles ne sont pas exécutoires. Il en résulte souvent un manque de cohérence dans l'application de la loi ainsi qu'une utilisation inefficace des ressources, tant celles de l'organisme de réglementation que celles des personnes concernées. En

Questions

4. Devrait-il y avoir un tribunal administratif distinct pour s'occuper des questions liées aux régimes de retraite?

5. La structure proposée pour le tribunal administratif chargé des questions liées aux régimes de retraite est-elle appropriée?

ÉTABLISSEMENT DE RÈGLES : INSTRUMENT DE RÉGLEMENTATION POUR PARVENIR À L'HARMONISATION

Renseignements généraux

Pour parvenir à l'harmonisation et assurer l'uniformité et des règles du jeu équitables dans tous les secteurs de services financiers qui ressortissent à la province, on propose que la nouvelle commission des services financiers de l'Ontario ait le pouvoir d'établir des règles relativement aux lois qu'elle sera chargée d'administrer et de mettre en application.

L'établissement de règles est un processus souple qui assure la responsabilité appropriée envers le système de réglementation, une participation ouverte du public et une réglementation solide qui inspire confiance.

La CVMO a actuellement le pouvoir d'établir des règles défini au paragraphe 143 (1) de la *Loi sur les valeurs mobilières* et de l'article 65 de la *Loi sur les contrats à terme sur marchandises*. C'est le 1er janvier 1995 que ce pouvoir a été accordé à la CVMO afin de lui donner suffisamment d'autorité pour qu'elle puisse réglementer efficacement et d'une manière souple et responsable le marché des valeurs mobilières, conformément aux recommandations du Groupe d'étude sur la réglementation des valeurs (rapport Daniels).

L'établissement de règles prévu dans la *Loi sur les valeurs mobilières* et la *Loi sur les contrats à terme sur marchandises* accorde à l'organisme de réglementation un pouvoir équilibré qui lui permet de mettre en oeuvre des règles et de modifier ou d'abroger des règlements existants en fonction des changements rapides que connaissent les marchés financiers. Si l'organisme de réglementation a le pouvoir d'établir des règles, il peut alors profiter de l'expertise des personnes qui connaissent non seulement l'esprit et la lettre de la loi, mais également les pratiques des secteurs réglementés. Cette expertise, accessible par l'entremise du personnel de la CVMO et des intéressés, notamment le grand public, est mise à contribution pour l'élaboration, l'examen et l'analyse des règles proposées.

Les organismes de réglementation utilisent habituellement des politiques d'interprétation pour aider les institutions qui relèvent d'eux. Bien que de telles politiques soient utiles pour interpréter la loi, elles ne sont pas exécutoires. Il en résulte souvent un manque de cohérence dans l'application de la loi ainsi qu'une utilisation inefficace des ressources, tant celles de l'organisme de réglementation que celles des personnes concernées. En

revanche, les règles sont exécutoires et consolident le cadre de réglementation. Elles rendent les règles du jeu plus équitables pour les participants.

À l'heure actuelle, la CVMO et la CSFO utilisent des instruments non exécutoires pour aider les secteurs réglementés et les orienter concernant différentes dispositions législatives. Cependant, lorsqu'une question nécessite une orientation obligatoire, la capacité d'établir des règles, comme c'est le cas pour la CVMO, représente un moyen efficace et transparent de réglementer un secteur.

Processus d'établissement des règles

Afin de responsabiliser les intéressés, il est proposé de conserver le processus d'établissement des règles ouvert et transparent en informant le public des règles proposées et en lui demandant son opinion. L'avis énoncerait la règle proposée, un exposé du fond et de l'objet de la règle, un renvoi à la disposition en vertu de laquelle elle est proposée, une analyse des solutions de rechange envisagées, un renvoi aux rapports pertinents et une description des coûts et des avantages prévus. Après la publication initiale d'une proposition, le public disposerait d'un délai approprié pour examiner la règle proposée et présenter ses observations à la nouvelle commission des services financiers. En vertu du pouvoir d'établir des règles conféré à la CVMO, ce délai est de 90 jours. Si des modifications importantes étaient apportées à la règle proposée à la suite de cette consultation, la commission soumettrait la règle modifiée à un autre avis et un examen du public.

Après avoir avisé le public et reçu ses observations, la commission adopterait la règle, la communiquerait au ministre des Finances avec les modifications apportées en fonction des observations et publierait un sommaire des observations reçues et sa réponse aux principales questions portées à son attention. Dans un délai raisonnable suivant le dépôt de la règle auprès du ministre des Finances, qui est de 60 jours en vertu du pouvoir d'établir des règles conféré à la CVMO, le ministre pourrait approuver ou rejeter la règle ou encore la renvoyer à la commission pour un réexamen. Si le ministre ne rejetait pas la règle et ne la renvoyait pas à la commission pour un réexamen, la règle entrerait en vigueur dans un délai précisé (75 jours après son dépôt auprès du ministre à moins qu'une date ultérieure ne soit précisée dans la règle).

La transparence de ce processus établit une protection procédurale qui permet aux intéressés d'avoir leur mot à dire sur les règles qui s'appliqueront à leurs activités. Le ministre des Finances peut approuver ou rejeter une règle proposée ou la renvoyer à la commission pour réexamen. Le gouvernement conserverait également son pouvoir de prendre des règlements. En cas de litige, les règlements l'emporteraient sur les règles.

Le processus d'établissement de règles est souple, adapté aux conditions du marché et comptable au ministre des Finances. Les avantages du pouvoir d'établir des règles lorsqu'il est logique d'y recourir se feront sentir dans l'ensemble des secteurs financiers réglementés de l'Ontario.

Processus d'établissement de règles actuellement en vigueur à la CVMO

Aucune modification n'est proposée aux questions à l'égard desquelles des règles peuvent être établies en vertu de la *Loi sur les valeurs mobilières* et la *Loi sur les contrats à terme sur marchandises.*

Le paragraphe 143 (1) de la *Loi sur les valeurs mobilières* énumère 56 secteurs où la CVMO peut établir des règles, notamment les exigences auxquelles doivent satisfaire les personnes et compagnies inscrites ainsi que les exigences touchant la divulgation et l'utilisation de renseignements, l'inscription à la cote de valeurs mobilières qui font l'objet d'opérations dans le public ou les opérations sur ces valeurs, les prospectus, les normes d'exercice et les pratiques de l'industrie, les ventes et la tenue de registres.

L'article 65 de la *Loi sur les contrats à terme sur marchandises* donne à la CVMO le pouvoir d'établir des règles touchant des questions telles que l'inscription, notamment les demandes, la suspension, l'annulation ou le rétablissement, les questions touchant les personnes et compagnies inscrites, la divulgation et l'utilisation de renseignements, les exigences comptables et la réglementation des bourses de contrats à terme sur marchandises reconnues.

Processus d'établissement de règles proposé

Le nouveau pouvoir d'établir des règles s'appliquera surtout aux lois administrées par la CSFO.

On propose que la nouvelle commission des services financiers soit en mesure d'établir des règles en vertu des lois qu'elle administrera. Le processus d'établissement des règles et les mécanismes de responsabilisation proposés, qui refléteraient ceux énoncés dans la *Loi sur les valeurs mobilières*, seraient indiqués dans la loi habilitante, tandis que chaque loi préciserait les secteurs à l'égard desquels la nouvelle commission serait habilitée à établir des règles.

En proposant de doter la nouvelle commission de ce pouvoir, le gouvernement examine les lois administrées par la CSFO de façon à déterminer les secteurs qui peuvent être assujetties à ces règles. Pour ce faire, on détermine d'abord si les secteurs qui peuvent actuellement faire l'objet de règlements en vertu de ces lois peuvent être régis par des règles établies par la nouvelle commission. On propose que le pouvoir d'établir des règles s'applique aux secteurs actuellement régis par des règlements ou des politiques de manière à coordonner les rubriques de compétence prévues dans les lois administrées par la CSFO et celles de la *Loi sur les valeurs mobilières* et de la *Loi sur les contrats à terme sur marchandises*. Ce faisant, le pouvoir d'établir des règles de l'organisme de réglementation serait enchâssé dans toutes les lois qu'il administre de manière à rendre les règles du jeu plus équitables et à harmoniser l'ensemble des secteurs des services financiers.

On examine également les secteurs où il est approprié, dans l'intérêt public, que le gouvernement conserve seul le pouvoir de prendre des règlements sans qu'il soit permis à la nouvelle commission d'établir des règles. Il peut s'agir, par exemple, de questions de politique gouvernementale importantes ou encore de questions interministérielles ou interprovinciales. Les sections portant sur les lois administrées par la CSFO donnent des exemples de secteurs à l'égard desquels la nouvelle commission ne devrait pas être habilitée à établir des règles.

En outre, le pouvoir d'établir des règles ne conviendrait peut-être pas dans le cas de la *Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie*, de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles* et de la *Loi sur les services hospitaliers et médicaux prépayés* en raison de la nature unique de ces lois et du fait que le gouvernement examine continuellement ces secteurs d'activité.

Loi sur l'assurance-automobile obligatoire
La nouvelle commission pourrait établir des règles touchant l'Association des assureurs, et ce pouvoir refléterait le pouvoir prévu à l'alinéa 15 (1) c.1) qui permet au gouvernement de prendre des règlements pour modifier le régime d'assurance de l'Association.

Cependant, la commission ne devrait peut-être pas établir des règles pour prescrire les marques d'identification concernant les automobiles immatriculées en Ontario et prévoir les modalités de leur emploi, et déclarer certains renseignements au ministère des Transports.

Loi sur les sociétés coopératives
Dans le discours du budget du 2 mai 2000, le ministre des Finances annonçait que le gouvernement s'emploiera à trouver des moyens de revitaliser le secteur agricole coopératif en simplifiant le cadre de réglementation du financement de nouvelles coopératives. À la lumière de cette annonce, il ne serait peut-être pas approprié de donner à la nouvelle commission un pouvoir étendu d'établir des règles concernant les coopératives pendant ce processus.

Cependant, étant donné que le pouvoir d'approuver les prospectus de la CSFO est très semblable aux fonctions exercées par la CVMO relativement à l'examen des prospectus, il est proposé de limiter au financement des coopératives le pouvoir d'établir des règles en vertu de cette loi. La nouvelle commission pourrait établir des règles prescrivant le contenu et l'utilisation des prospectus et la divulgation des renseignements importants dans la vente de valeurs mobilières par des coopératives ainsi que les exceptions à ces exigences. Il est question des prospectus aux paragraphes 34 (2), 35 (2), (3) et (6) ainsi qu'à l'alinéa 186 a.1) de la loi et aux articles 12, 12.1, 12.4 et 12.6 du Règlement 178.

Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions
Il est proposé d'accorder à la nouvelle commission le pouvoir d'établir en vertu de cette loi des règles régissant la constitution en personne morale, la gestion interne et les prospectus, entre autres choses.

Par exemple, le pouvoir d'établir des règles régissant les notes d'information est semblable à celui prévu dans la *Loi sur les valeurs mobilières* concernant les prospectus et à celui proposé relativement aux prospectus en vertu de la *Loi sur les sociétés coopératives* (p. ex., prescrire les exigences concernant le contenu et la vente de valeurs mobilières par les caisses populaires et les *credit unions* ainsi que les exceptions à ces exigences). Les notes d'information sont régies par les articles 77 (2), 78, 80, 83 et 318 de la *Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions* et les articles 6 à 11 du Règlement 76/95.

La nouvelle commission pourrait également être dotée du pouvoir d'établir des règles dans le secteur de la gestion interne et pourrait notamment prescrire les exigences touchant les programmes de formation des administrateurs, les questions relatives aux pouvoirs et fonctions des comités de vérification et du crédit, les renseignements devant figurer dans les états financiers et les limites concernant le cautionnement des administrateurs, dirigeants, mandataires et employés d'une caisse, ainsi que la souscription d'une assurance à leur égard. Ces questions sont

actuellement régies par les paragraphes 121 (1), 134 (2), 317 (1) 4 et 27 et les articles 137, 151 et 320 de la loi ainsi que par le Règlement 76/95 pris en application de celle-ci.

Il ne serait pas approprié que la nouvelle commission ait le pouvoir d'établir des règles régissant la Société ontarienne d'assurance-dépôts (SOAD) et les organismes de stabilisation. Ce faisant, la SOAD, un organisme d'autoréglementation, ne serait pas directement régie par la nouvelle commission et continuerait de rendre compte à ses intéressés et au ministre des Finances tel que l'exige la loi actuellement.

Loi sur les assurances

Il est proposé d'accorder à la nouvelle commission le pouvoir d'établir, en vertu de la *Loi sur les assurances*, des règles concernant l'assurance-automobile et notamment les centres d'évaluation désignés, les dommages matériels, la souscription, les taux et le classement des risques, l'inspection des automobiles et les pratiques de l'industrie.

La commission pourrait également avoir le pouvoir d'établir des règles relativement à certains aspects des demandes d'indemnités d'accident légales. Elle pourrait être habilitée à établir des règles touchant notamment les différends entre assureurs concernant la question de savoir qui doit verser les indemnités d'accident légales, les ententes de règlement des demandes d'indemnités et des différends et la cession des indemnités d'accident légales ainsi que des règles prescrivant les catégories de personnes et d'automobiles et les modalités et limites touchant l'indemnisation entre assureurs. Ces questions sont actuellement régies par les règlements 283/95, 664 et 403/96 et le Bulletin A-5/95.

Il est proposé que la commission puisse établir des règles régissant les pratiques de l'industrie qui lui permettraient de fixer des normes d'exercice de la profession d'assureur, de prescrire les actes ou les omissions qui constitueraient des actes ou pratiques malhonnêtes ou mensongers et de prescrire les renseignements à divulguer aux personnes qui présentent une demande d'assurance, aux titulaires de police et au public. Les pouvoirs de prendre des règlements prévus dans la loi relativement à ces questions sont énoncés au paragraphe 121 (1) et aux articles 229 et 438 de la *Loi sur les assurances*. Les pratiques de l'industrie sont également assujetties au Règlement 7/00 et aux Bulletins A-11/97 et A-2/98.

La commission pourrait également être dotée du pouvoir d'établir des règles régissant d'autres secteurs comme les organismes d'indemnisation, la réglementation des agents et des experts d'assurance, les régimes d'assurance collective, les frais d'emprunt et la réglementation des contrats à prestations variables (caisses séparées et distinctes).

Il ne serait peut-être pas approprié que la commission ait le pouvoir d'établir des règles pour établir le niveau des indemnités d'accident légales, exiger des assureurs qu'ils offrent des indemnités optionnelles ou prescrire l'interprétation des règlements pertinents, ni des règles touchant le délit civil, la couverture des automobiles non assurées, les renseignements fournis au ministère des Services sociaux et communautaires et les montants à verser au ministère de la Santé. Les dispositions relatives aux placements font actuellement l'objet d'un examen législatif et il n'est donc pas envisagé de proposer que la commission ait le pouvoir de prendre des règles à leur égard.

Loi sur les courtiers en hypothèques
La nouvelle commission pourrait être dotée du pouvoir d'établir des règles en vertu de cette loi concernant l'inscription, les exigences touchant les prospectus et les pratiques de l'industrie.

En ce qui concerne les pratiques de l'industrie, la commission pourrait avoir le pouvoir d'établir des règles prescrivant des normes d'exercice de la profession de courtier en hypothèques. Les pratiques de l'industrie sont actuellement régies par les alinéas 33 b), h) et i) de la loi ainsi que par le Règlement 798 pris en application de celle-ci.

Loi sur les régimes de retraite
Le secteur des régimes de retraite est unique en ce que la participation à ces régimes représente souvent une condition d'emploi et fait l'objet de litiges entre les employeurs et leurs employés.

Le pouvoir d'établir des règles en vertu de la *Loi sur les régimes de retraite* pourrait s'appliquer aux secteurs suivants : exigences relatives aux régimes de retraite et aux caisses de retraite, par exemple, conditions d'enregistrement des régimes; questions de placement; délais de dépôt des renseignements; contenu des formulaires; registres à tenir par les administrateurs des régimes; taux d'intérêt; méthode de calcul de l'intérêt payable.

On peut se demander également si la nouvelle commission devrait être dotée du pouvoir d'établir des règles dans d'autres secteurs plus importants tels que les suivants : obligations de l'employeur en matière de financement; critères à respecter avant qu'un excédent d'une caisse de retraite ne soit payé; prestations de retraite qui peuvent être garanties par le Fonds de garantie des prestations de retraite; méthodes de calcul de la valeur de l'actif et du passif de régimes de retraite; liquidation des régimes de retraite et détermination des priorités relatives au paiement et à l'attribution de l'actif; circonstances dans lesquelles des fonds peuvent être retirés de régimes d'épargne-retraite prescrits; calcul des prestations de retraite à la dissolution d'un mariage.

Il est également proposé de doter la nouvelle commission du pouvoir d'exempter des régimes de retraite, des caisses de retraite, des employés, des administrateurs ou d'autres personnes de l'application de la loi ou des règlements.

Questions

7. **Y a-t-il des secteurs à l'égard desquels la nouvelle commission ne devrait pas avoir le pouvoir d'établir des règles et qui, par conséquent, demeureraient assujettis à la réglementation gouvernementale? Dans l'affirmative, lesquels?**
8. **Comment le pouvoir d'établir des règles devrait-il être élargi pour parvenir à des règles du jeu équitables entre les secteurs des services financiers?**
9. **Le pouvoir d'établir des règles dans différents secteurs, comme la divulgation de renseignements, la déclaration financière et les procédures de dépôt de renseignements, qui touchent tous les services réglementés, devrait-il être enchâssé dans la loi habilitante?**
10. **Avez-vous des commentaires concernant les règles que peut établir la CVMO et des suggestions pour améliorer le processus?**
11. **Quel est le moyen le plus efficace que le nouvel organisme pourrait utiliser pour communiquer les règles proposées et plus précisément pour informer le public?**

POUVOIRS D'ENQUÊTE, D'EXAMEN ET D'APPLICATION DE LA LOI ET DES RÈGLEMENTS

Les pouvoirs proposés relativement aux enquêtes, aux examens et à l'application de la loi et des règlements dont serait dotée la nouvelle commission refléteraient les dispositions de la *Loi sur les valeurs mobilières* et des lois administrées par la CSFO.

Outre les enquêtes non officielles qu'elles peuvent mener, la CVMO et, dans certains cas, la CSFO, sont habilitées à mener des enquêtes officielles conformément à des ordonnances. Il est proposé que le pouvoir de mener des enquêtes officielles de la CSFO soit adapté des dispositions existantes de la *Loi sur les valeurs mobilières*. Il est également proposé de maintenir les dispositions permettant les examens et les enquêtes sans qu'une ordonnance officielle d'investigation ne soit requise.

Pour faire en sorte que la nouvelle commission ait le pouvoir de s'acquitter correctement de ses responsabilités en matière d'enquête et d'application de la loi, un certain nombre de nouvelles dispositions sont proposées.

Ainsi, il est proposé d'inclure deux disposition qui existent actuellement dans la *Loi sur les assurances*. La première interdirait à un dirigeant, un administrateur ou un employé à qui est signifiée une assignation de comparaître avec les registres de l'institution de prétendre qu'il n'a pas les documents en sa possession. La seconde permettrait à la commission, après avoir obtenu un mandat de perquisition, de pénétrer dans des lieux privés pour obtenir les documents pertinents.

Un autre changement important proposé permettrait de divulguer sans avis des preuves et des documents obtenus en vertu d'une ordonnance d'investigation, dans certains circonstances supplémentaires, notamment la divulgation à d'autres organismes de réglementation et à des associations d'auto-réglementation.

Question

12. Le nouvel organisme aura-t-il besoin de pouvoirs d'enquête et d'application de la loi en plus de ceux prévus dans les lois existantes?

Droits

Le nouvel organisme fonctionnera selon le principe du recouvrement des coûts. Il est proposé que la nouvelle commission des services financiers ait le pouvoir d'établir des règles concernant les droits et les cotisations conformément à la loi. Ce principe fera en sorte que le nouvel organisme tentera de s'assurer que chaque secteur réglementé assume sa juste part des coûts. Le nouvel organisme de réglementation veillerait à ce qu'aucun secteur ne subventionne d'autres secteurs.

La loi proposée n'entravera pas l'engagement de la CVMO de réduire les droits que les participants au marché doivent acquitter. La CVMO a réussi à réduire ces frais de 20 % et est en voie de réaliser son objectif de réformer la structure des droits de manière à ce que les droits à acquitter correspondent mieux aux dépenses.

Autres pouvoirs

Il est proposé que la nouvelle commission ait le pouvoir de conclure des accords et des protocoles d'entente avec d'autres autorités de réglementation des services financiers, les organismes d'autoréglementation, les gouvernements et les agences gouvernementales du Canada et de l'étranger. Elle serait tenue de publier chaque protocole d'entente et le ministre des Finances aurait 60 jours à partir de la date de publication pour approuver ou rejeter un protocole d'entente.

Il est proposé de donner à la nouvelle commission le pouvoir d'emprunter de l'argent pour des périodes d'au plus deux ans afin de répondre à ses besoins immédiats, sous réserve de l'approbation du ministre.

Obligation de rendre compte

La nouvelle commission des services financiers devra s'acquitter de ses responsabilités d'une manière ouverte et transparente. Elle serait comptable à l'Assemblée législative par l'entremise du ministre des Finances et rendrait compte par l'entremise des mécanismes suivants :

Questions

7. **Y a-t-il des secteurs à l'égard desquels la nouvelle commission ne devrait pas avoir le pouvoir d'établir des règles et qui, par conséquent, demeureraient assujettis à la réglementation gouvernementale? Dans l'affirmative, lesquels?**
8. **Comment le pouvoir d'établir des règles devrait-il être élargi pour parvenir à des règles du jeu équitables entre les secteurs des services financiers?**
9. **Le pouvoir d'établir des règles dans différents secteurs, comme la divulgation de renseignements, la déclaration financière et les procédures de dépôt de renseignements, qui touchent tous les services réglementés, devrait-il être enchâssé dans la loi habilitante?**
10. **Avez-vous des commentaires concernant les règles que peut établir la CVMO et des suggestions pour améliorer le processus?**
11. **Quel est le moyen le plus efficace que le nouvel organisme pourrait utiliser pour communiquer les règles proposées et plus précisément pour informer le public?**

POUVOIRS D'ENQUÊTE, D'EXAMEN ET D'APPLICATION DE LA LOI ET DES RÈGLEMENTS

Les pouvoirs proposés relativement aux enquêtes, aux examens et à l'application de la loi et des règlements dont serait dotée la nouvelle commission refléteraient les dispositions de la *Loi sur les valeurs mobilières* et des lois administrées par la CSFO.

Outre les enquêtes non officielles qu'elles peuvent mener, la CVMO et, dans certains cas, la CSFO, sont habilitées à mener des enquêtes officielles conformément à des ordonnances. Il est proposé que le pouvoir de mener des enquêtes officielles de la CSFO soit adapté des dispositions existantes de la *Loi sur les valeurs mobilières*. Il est également proposé de maintenir les dispositions permettant les examens et les enquêtes sans qu'une ordonnance officielle d'investigation ne soit requise.

Pour faire en sorte que la nouvelle commission ait le pouvoir de s'acquitter correctement de ses responsabilités en matière d'enquête et d'application de la loi, un certain nombre de nouvelles dispositions sont proposées.

Ainsi, il est proposé d'inclure deux disposition qui existent actuellement dans la *Loi sur les assurances*. La première interdirait à un dirigeant, un administrateur ou un employé à qui est signifiée une assignation de comparaître avec les registres de l'institution de prétendre qu'il n'a pas les documents en sa possession. La seconde permettrait à la commission, après avoir obtenu un mandat de perquisition, de pénétrer dans des lieux privés pour obtenir les documents pertinents.

Un autre changement important proposé permettrait de divulguer sans avis des preuves et des documents obtenus en vertu d'une ordonnance d'investigation, dans certains circonstances supplémentaires, notamment la divulgation à d'autres organismes de réglementation et à des associations d'auto-réglementation.

Question

12. Le nouvel organisme aura-t-il besoin de pouvoirs d'enquête et d'application de la loi en plus de ceux prévus dans les lois existantes?

DROITS

Le nouvel organisme fonctionnera selon le principe du recouvrement des coûts. Il est proposé que la nouvelle commission des services financiers ait le pouvoir d'établir des règles concernant les droits et les cotisations conformément à la loi. Ce principe fera en sorte que le nouvel organisme tentera de s'assurer que chaque secteur réglementé assume sa juste part des coûts. Le nouvel organisme de réglementation veillerait à ce qu'aucun secteur ne subventionne d'autres secteurs.

La loi proposée n'entravera pas l'engagement de la CVMO de réduire les droits que les participants au marché doivent acquitter. La CVMO a réussi à réduire ces frais de 20 % et est en voie de réaliser son objectif de réformer la structure des droits de manière à ce que les droits à acquitter correspondent mieux aux dépenses.

AUTRES POUVOIRS

Il est proposé que la nouvelle commission ait le pouvoir de conclure des accords et des protocoles d'entente avec d'autres autorités de réglementation des services financiers, les organismes d'autoréglementation, les gouvernements et les agences gouvernementales du Canada et de l'étranger. Elle serait tenue de publier chaque protocole d'entente et le ministre des Finances aurait 60 jours à partir de la date de publication pour approuver ou rejeter un protocole d'entente.

Il est proposé de donner à la nouvelle commission le pouvoir d'emprunter de l'argent pour des périodes d'au plus deux ans afin de répondre à ses besoins immédiats, sous réserve de l'approbation du ministre.

OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

La nouvelle commission des services financiers devra s'acquitter de ses responsabilités d'une manière ouverte et transparente. Elle serait comptable à l'Assemblée législative par l'entremise du ministre des Finances et rendrait compte par l'entremise des mécanismes suivants :

Structure de gestion claire

- Le lieutenant-gouverneur en conseil nommerait des membres de la commission pour un mandat d'une durée maximale de cinq ans et désignerait une présidente ou un président et jusqu'à trois vice-présidentes et vice-présidents.
- Le lieutenant-gouverneur en conseil nommerait des personnes qui ne sont pas membres de la commission pour faire partie du tribunal administratif chargé des questions liées aux régimes de retraite.

Transparence et obligation de rendre compte quant au processus d'établissement des règles

- Les règles seraient publiées de manière que le public puisse faire des observations et que le ministre puisse les approuver ou les rejeter ou encore les renvoyer à la commission pour réexamen.
- Le gouvernement pourrait également prendre des règlements concernant les questions au sujet desquelles la commission pourrait établir des règles.
- En cas de litige, les règlements pris par le lieutenant-gouverneur en conseil l'emporteraient sur les règles de la commission.

Mécanismes clairs de déclaration et de responsabilisation

- Le ministre et la nouvelle commission des services financiers concluraient un protocole d'entente établissant leurs attributions et rôles respectifs, les liens hiérarchiques et l'obligation pour la commission de présenter au ministre des plans d'activités, des budgets de fonctionnement et des plans visant les modifications importantes apportées aux opérations ou aux activités de la commission, ainsi que toute question demandée par le ministre.
- Le ministre recevrait un rapport annuel et des états financiers vérifiés que le vérificateur provincial contre-vérifierait.

Responsabilité devant l'Assemblée législative

- Le ministre déposerait le rapport annuel de la commission à l'Assemblée législative.
- Tous les cinq ans, il mettrait sur pied un comité consultatif qui passerait en revue les règles, lois et règlements administrés par la nouvelle commission que le ministre jugerait appropriés, demanderait l'avis du public et rédigerait un rapport.
- Le ministre déposerait ce rapport à l'Assemblée législative et un comité spécial ou un comité permanent de l'Assemblée législative serait chargé de l'examiner, d'entendre les parties intéressées et de faire des recommandations à l'Assemblée législative.

Transparence du cadre de fonctionnement

- Le nouvel organisme publierait et présenterait au ministre un énoncé annuel de ses priorités et un plan de dépenses prévues pour l'exercice suivant.
- Avant la publication de son énoncé des priorités, la nouvelle commission des services financiers inviterait le public à faire ses observations sur les questions qu'il juge prioritaires.

Autres mesures de responsabilisation

- La nouvelle commission des services financiers devrait recevoir l'autorisation du ministre avant d'emprunter.
- Les accords et les protocoles d'entente conclus entre la nouvelle commission des services financiers et d'autres organismes, dont les organismes de réglementation des services financiers, les gouvernements et les agences gouvernementales seraient publiés et soumis au ministre qui aurait 60 jours pour les approuver ou les rejeter.

Questions

13. **Quelles mesures supplémentaires de responsabilisation seraient nécessaires compte tenu des pouvoirs d'établissement de règles et d'application de la loi qu'il est proposé d'accorder à la nouvelle commission?**
14. **L'examen quinquennal proposé devrait-il porter sur toutes les lois administrées par la commission ou sur certaines seulement? Le délai de cinq ans est-il approprié?**

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

En ce qui concerne la structure organisationnelle, il est proposé de fusionner les activités des deux organismes selon une approche fonctionnelle. Bien qu'il faille tenir compte d'un certain nombre de facteurs, y compris les résultats d'une analyse coûts-avantages et les répercussions sur les ressources et la dotation en personnel, il s'agit d'intégrer des activités et fonctions semblables au sein d'un seul groupe. Par exemple, les activités de la CSFO en matière d'inscription et de délivrance de permis sont semblables à celles de la CVMO dans le domaine de l'inscription. La nouvelle commission pourrait envisager de regrouper ces activités en un seul service. La CSFO et la CVMO assument d'autres fonctions semblables, notamment les examens de la conformité, les enquêtes et l'application de la loi.

Questions

15. **Comment le nouvel organisme devrait-il être structuré pour pouvoir relever les défis du marché?**
16. **Comment les plaintes des consommateurs devraient-elles être traitées dans le cadre du nouveau processus de réglementation?**
17. **À l'heure actuelle, un ombudsman est nommé en vertu de la *Loi sur les assurances*. Le rôle de l'ombudsman devrait-il s'étendre à d'autres secteurs régis par le nouvel organisme? Le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi 38 qui créerait le poste d'Ombudsman des services financiers canadiens. L'Ontario devrait-il collaborer avec d'autres provinces et le gouvernement fédéral pour créer un poste unique d'ombudsman des services financiers?**

Autres mesures de responsabilisation

- La nouvelle commission des services financiers devrait recevoir l'autorisation du ministre avant d'emprunter.
- Les accords et les protocoles d'entente conclus entre la nouvelle commission des services financiers et d'autres organismes, dont les organismes de réglementation des services financiers, les gouvernements et les agences gouvernementales seraient publiés et soumis au ministre qui aurait 60 jours pour les approuver ou les rejeter.

Questions

13. **Quelles mesures supplémentaires de responsabilisation seraient nécessaires compte tenu des pouvoirs d'établissement de règles et d'application de la loi qu'il est proposé d'accorder à la nouvelle commission?**
14. **L'examen quinquennal proposé devrait-il porter sur toutes les lois administrées par la commission ou sur certaines seulement? Le délai de cinq ans est-il approprié?**

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

En ce qui concerne la structure organisationnelle, il est proposé de fusionner les activités des deux organismes selon une approche fonctionnelle. Bien qu'il faille tenir compte d'un certain nombre de facteurs, y compris les résultats d'une analyse coûts-avantages et les répercussions sur les ressources et la dotation en personnel, il s'agit d'intégrer des activités et fonctions semblables au sein d'un seul groupe. Par exemple, les activités de la CSFO en matière d'inscription et de délivrance de permis sont semblables à celles de la CVMO dans le domaine de l'inscription. La nouvelle commission pourrait envisager de regrouper ces activités en un seul service. La CSFO et la CVMO assument d'autres fonctions semblables, notamment les examens de la conformité, les enquêtes et l'application de la loi.

Questions

15. **Comment le nouvel organisme devrait-il être structuré pour pouvoir relever les défis du marché?**
16. **Comment les plaintes des consommateurs devraient-elles être traitées dans le cadre du nouveau processus de réglementation?**
17. **À l'heure actuelle, un ombudsman est nommé en vertu de la *Loi sur les assurances*. Le rôle de l'ombudsman devrait-il s'étendre à d'autres secteurs régis par le nouvel organisme? Le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi 38 qui créerait le poste d'Ombudsman des services financiers canadiens. L'Ontario devrait-il collaborer avec d'autres provinces et le gouvernement fédéral pour créer un poste unique d'ombudsman des services financiers?**

Conclusion

Le gouvernement de l'Ontario a l'intention de déposer une loi au cours de la prochaine session d'automne visant à fusionner la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et la Commission des services financiers de l'Ontario pour former un nouvel organisme de réglementation des services financiers plus efficace doté des outils nécessaires pour créer un climat sain qui favorisera l'activité commerciale, l'intégrité des marchés financiers ainsi que la confiance et la protection des consommateurs, des investisseurs et des participants aux régimes de retraite.

Renseignements de base

	Commission des valeurs mobilières de l'Ontario	Commission des services financiers de l'Ontario
Budget (prévu pour 2000-2001)	Recettes : 73,1 millions de dollars Dépenses : 51, 5 millions de dollars Capital : 4,1 millions de dollars	Recettes : 36,9 millions de dollars Dépenses : 36,9 millions de dollars
Budget réel pour 1999-2000	Recettes : 82,4 millions de dollars Dépenses : 41,3 millions de dollars Capital : 5,9 millions de dollars	Recettes : 35,1 millions de dollars Dépenses : 35,9 millions de dollars
Montants attribués au gouvernement de l'Ontario (prévisions pour 2000-2001)	17,5 millions de dollars	À l'heure actuelle, toutes les recettes vont au Trésor.
Nombre d'employés	312	375
Nature de l'organisme	Société de la Couronne autofinancée	Organisme provincial relevant du ministère des Finances
Structure de gestion	La Commission compte 12 membres : un président à plein temps, deux vice-présidents et neuf membres à temps partiel. Le conseil d'administration supervise la gestion des affaires financières et autres de la CVMO. En plus d'être un organe administratif, la Commission est également un organisme d'arbitrage et établit des politiques.	La Commission comprend le président, deux vice-présidents, le directeur général de la Commission et surintendant des services financiers ainsi que le directeur des arbitrages. Le surintendant est responsable des affaires financières et administratives de la CSFO. La Commission compte également un tribunal administratif qui tient des audiences.
Secteurs visés	Personnes ou compagnies inscrites, produits de placement (y compris fonds communs de placement), marchés, agences de compensation et de règlement, toutes émissions de valeurs mobilières qui s'échangent sur les marchés financiers de l'Ontario.	Assurance Régimes et caisses de retraite Caisses populaires et *credit unions* Sociétés coopératives Courtiers en hypothèques Sociétés de prêt et de fiducie

Responsabilités quant aux politiques	La Commission établit des règles, qui doivent être approuvées par le ministre des Finances; elle recommande à ce dernier des modifications à apporter aux lois.	La Commission recommande au ministre des Finances des modifications à apporter aux lois. Le surintendant a le pouvoir d'établir des politiques de réglementation.
Lois administrées	♦ Loi sur les contrats à terme sur marchandises ♦ Loi sur les valeurs mobilières	♦ Loi de 1994 sur les caisses populaires et les credit unions ♦ Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l'Ontario ♦ Loi sur l'assurance-automobile obligatoire ♦ Loi sur l'assurance maritime ♦ Loi sur l'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles ♦ Loi sur les assurances ♦ Loi sur les courtiers d'assurances inscrits ♦ Loi sur les courtiers en hypothèques ♦ Loi sur les régimes de retraite ♦ Loi sur les services hospitaliers et médicaux prépayés ♦ Loi sur les sociétés coopératives ♦ Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie